Algemene Rekenkamer

Huisvesting Nationale Politie

Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed

2015

VASTGOED IN DE PUBLIEKE SECTOR

2



Huisvesting Nationale Politie

Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed

De tekst van het rapport *Huisvesting Nationale Politie; Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed* is vastgesteld op 6 juli 2015. Het rapport is op 8 juli 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Besparingen op huisvestingslasten Nationale Politie

Per 1 januari 2013 ging de Nationale Politie (zoals bepaald in de Politiewet 2012) van start. Een belangrijke doelstelling is de centralisatie van de bedrijfsvoering zodat de politie efficiënter kan werken en beter haar maatschappelijke taken kan vervullen. De Nationale Politie moet van het kabinet vanaf 2019 € 230 miljoen per jaar bezuinigen. Onderdeel daarvan is een structurele besparing vanaf 2025 van € 76,5 miljoen per jaar op de huisvestingslasten.

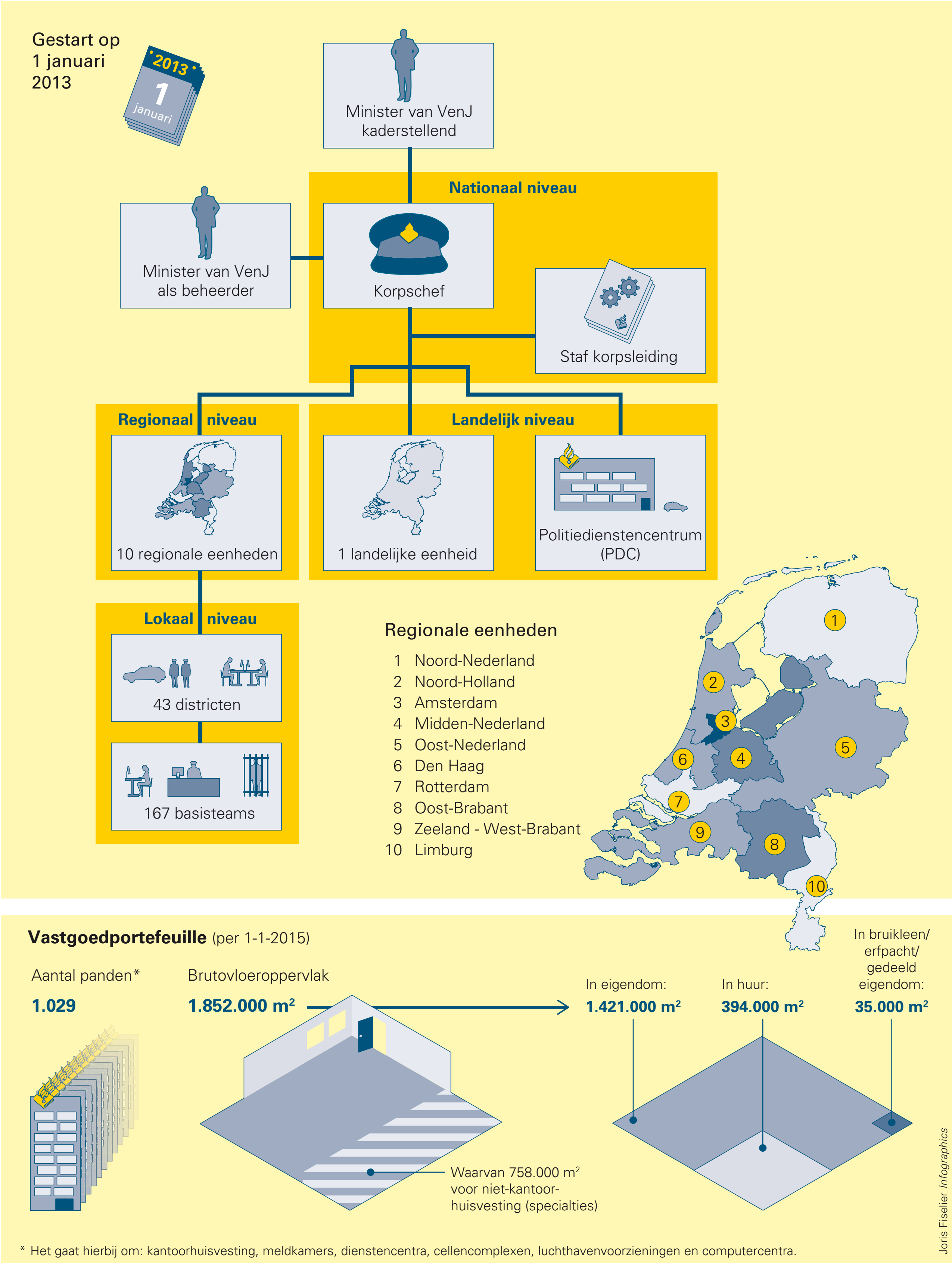
Om die besparing op vastgoed te kunnen realiseren is goed vastgoedmanagement noodzakelijk. Daarbij gaat het onder meer om een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille en een toetsing van alle huisvestingsplannen aan de besparingsdoelstelling.
Hoe pakt de Nationale Politie als organisatie in opbouw dat aan en zijn alle voorwaarden voor het realiseren van de bezuinigingsdoelstelling geborgd? Die vraag vormde de inzet van ons onderzoek in de periode november 2014 tot en met voorjaar 2015.

Dit onderzoek is onderdeel van een breder onderzoeksprogramma van de Algemene Rekenkamer waarin we kijken naar het vastgoedbeheer door de rijksoverheid en de met het Rijk verbonden organen (zie kader). Eerder verschenen rapporten over het vastgoed van de Ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken (Algemene Rekenkamer, 2014a;e).

Vastgoed in publieke landen

De rijksoverheid werkt aan een slankere en efficiëntere organisatie. Voorbeelden zijn fusies van enkele ministeries, de vorming van één nationaal politiekorps, een ingrijpende bezuiniging op justitiële inrichtingen en centralere aansturing van de krijgsmacht. Daarnaast heeft het Rijk taken overgedragen aan lagere overheden, bijvoorbeeld in het sociaal domein en in het beheer van landbouwgronden.
Door deze bezuinigingen en reorganisaties neemt de behoefte aan huisvesting af. Dit zorgt voor lagere huisvestingslasten, maar keerzijde is meer leegstaande kantoorpanden in een toch al verzadigde markt. Dat kan leiden tot verloedering van panden en hun omgeving. Bovendien kan de beslissing om rijkspanden af te stoten de kwaliteit van de leefomgeving of de werkgelegenheid in een regio beïnvloeden. Ook kan ze raken aan ander beleid, bijvoorbeeld voor ruimtelijke ordening, duurzaamheid en het behoud van cultureel erfgoed.
Met haar onderzoek wil de Algemene Rekenkamer stimuleren dat de Rijksoverheid in haar vastgoedbeheer een zorgvuldige afweging kan maken van alle financiële en maatschappelijke kosten en baten. Vastgoed is immers ondersteunend aan het primaire proces en de maatschappelijke functie van organisaties. Goed vastgoedbeheer vraagt om inzicht in de meerjarige kostenontwikkelingen (Algemene Rekenkamer, 2014a;c) en in de actuele marktwaarde van de vastgoedportefeuilles.
Verder vinden wij het belangrijk dat Rijk, provincies en gemeenten vastgoedbeslissingen op elkaar afstemmen op basis van geïntegreerde informatie (Algemene Rekenkamer, 2014d). Bijvoorbeeld door per regio of per gemeente op kaart te laten zien waar leegstand zich dreigt te concentreren en of vastgoedplannen van verschillende overheden strijdig met elkaar kunnen zijn. Het rijksvastgoed vertegenwoordigt veel kapitaal dat gefinancierd is met belastinggeld. Dat kapitaal verdient goed beheer, met oog voor financiële en maatschappelijke consequenties van beslissingen.

Figuur 1 Structuur en vastgoedportefeuille Nationale Politie



Huisvesting Nationale Politie

Organisatie en budget

De vorming van de Nationale Politie, per 1 januari 2013, is een complexe reorganisatie: van 25 regionale korpsen, het korps landelijke politiediensten en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN)[1], naar één korps dat bestaat uit de korpschef, de staf korpsleiding, tien regionale eenheden, de landelijke eenheid en het Politiedienstencentrum (PDC). In figuur 1 laten we de diverse onderdelen zien waaruit de Nationale Politie bestaat. De tien regionale eenheden bevatten in totaal 43 districten. Deze districten bevatten 167 basisteams en de districtsrecherche.

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft verregaande bevoegdheden voor het beheer van de Nationale Politie, inclusief huisvesting. Hij is politiek eindverantwoordelijk voor de zorg voor veiligheid, de kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer[2] en een gezonde bedrijfsvoering (Algemene Rekenkamer, 2013).
De minister is ook kaderstellend en bepaalt de landelijke beleidsdoelen. Daarnaast stelt hij jaarlijks middelen ter beschikking via de begroting van zijn ministerie en verdeelt hij de sterkte (de mankracht) en de middelen over de politieonderdelen (Korps Nationale Politie, 2012a). In hoofdstuk 1 gaan we nader in op de verantwoordelijkheid van de minister in zijn twee rollen ten aanzien van de Nationale Politie.

De korpschef is belast met de dagelijkse leiding en het beheer van het korps. Hij legt verantwoording af aan de minister over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden. Beiden overleggen regelmatig met elkaar over het beheer van en de taakuitvoering door de politie.

Om haar taken te kunnen uitvoeren beschikt de Nationale Politie over een doelsterkte van circa 58.000 fte en een budget van bijna € 5 miljard. Het totale budget van bijna € 5 miljard betreft voor circa € 4 miljard personele kosten en voor ruim € 1 miljard de materiële kosten, waarvan € 347 miljoen voor huisvestingskosten (Begroting 2015).
In figuur 2 laten we kengetallen zien van het verwachte verloop van formatie, budgetten en besparingen.

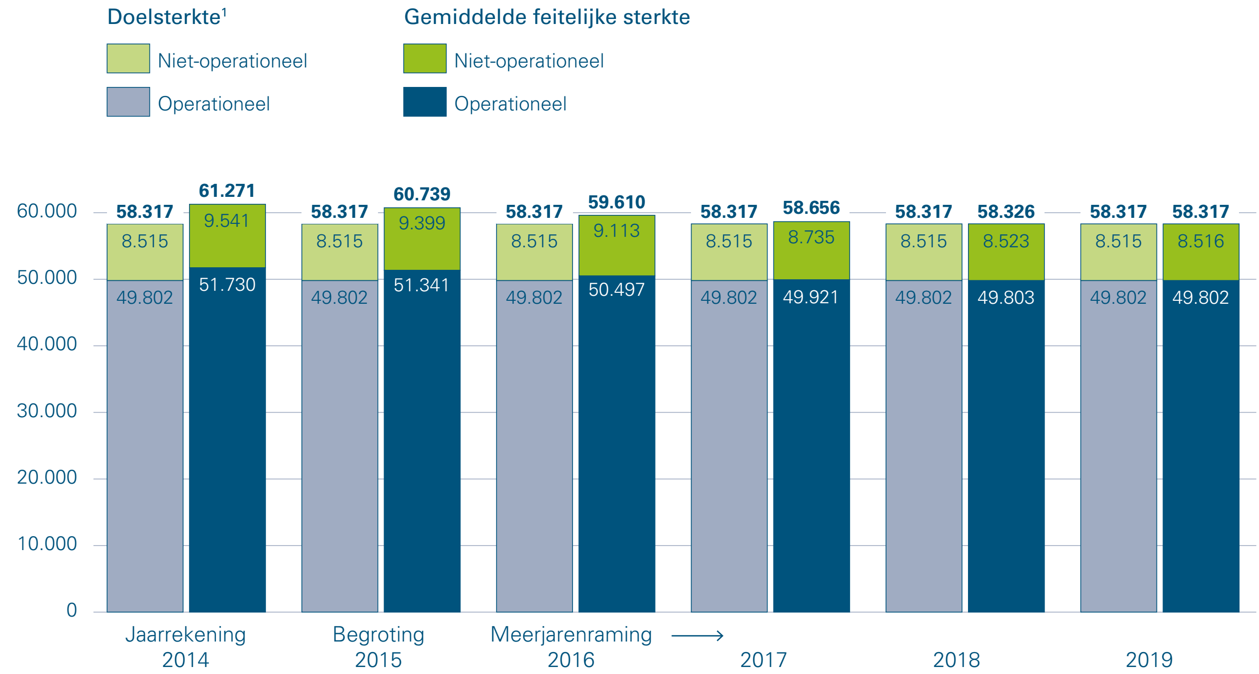
De Nationale Politie had bij aanvang een besparingsopgave van € 230 miljoen op het totale budget van bijna € 5 miljard. Op het budget personeelskosten van circa € 4 miljard moet € 153,5 miljoen bespaard worden, een besparing van 3,8%. Op het budget materiële kosten van ruim € 1 miljard moet op huisvestingslasten € 76,5 miljoen bespaard worden, een besparing van 7,7%. Door rijksbrede bezuinigingen en andere omstandigheden is de besparingsopgave inmiddels opgelopen naar € 424 miljoen.

1
De voorziening tot samenwerking Politie Nederland was opgericht om krachten te bundelen tussen politie en andere partners in de veiligheidssector, vooral op ICT-gebied.

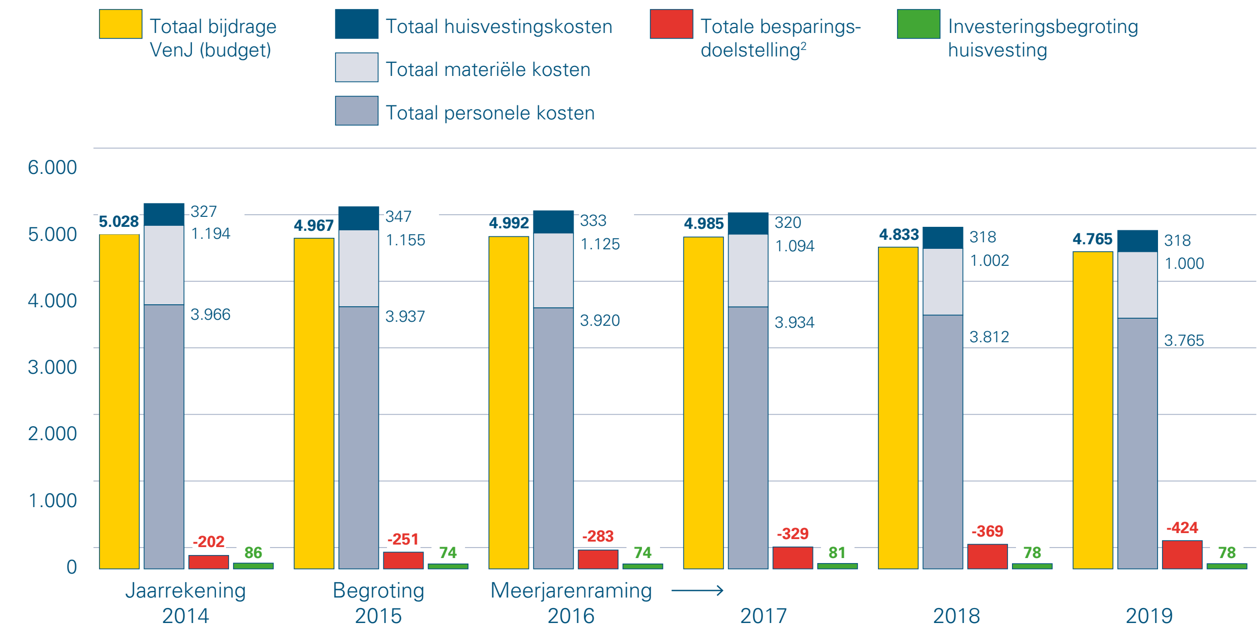
2
'Beheer wil zeggen: de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politiekorps en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het korps zo doelmatig mogelijk functioneert. Het beheer staat in dienst van het gezag en schept de randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering. Het beheer draagt er zorg voor dat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert.' Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012.

Figuur 2 Formatie (fte) en budget Nationale Politie

Formatie



Bedragen Nationale Politie
(totaal x € miljoen)



[1]Doelsterkte conform vastgesteld Inrichtingsplan Nationale Politie 2012.
[2]Kader ombuigingen voor de Nationale Politie zoals opgenomen in de jaaraanschrijvingen van het Ministerie van VenJ.

Strategisch Huisvestingsplan

De periode 2013-2014 was een fase van opbouw en inrichting van de reorganisatie van de Nationale Politie, vanaf 2015 moet de uitvoering op gang komen. Tijdens de vorming van de Nationale Politie moet *de winkel open blijven*: de veiligheid van en de dienstverlening aan burgers mogen niet afnemen. Dat is een grote opgave voor een organisatie in opbouw. Het beoogde eindbeeld is vastgelegd in het Inrichtingsplan voor de Nationale Politie (Korps Nationale Politie, 2012a). De planning van de vorming van de Nationale Politie is weergegeven in het Realisatieplan (Korps Nationale Politie, 2012b).

Een belangrijke doelstelling bij de vorming van de Nationale Politie is de centralisatie van de bedrijfsvoering, waaronder de huisvesting (Korps Nationale Politie, 2012a). De ambitie voor huisvesting is het realiseren van een compacte vastgoedportefeuille die volgens het *Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025* (SHP, zie § 3.1.2) van de Nationale Politie moet bijdragen aan (Korps Nationale Politie, 2013a):

- ‘een efficiënte en effectieve uitvoering van de werkprocessen van de operatiën van de politieorganisatie;
- de voorgenomen kostenbesparing die de nieuwe organisatie-inrichting met zich meebrengt;
- de aansluiting van de huisvesting op het nieuwe dienstverleningsconcept van het korps Nationale politie;
- de bestuurlijke samenwerking met het gezag en de ketenpartners.’[3]

De vastgoedportefeuille ondersteunt de maatschappelijke functie van de politie en de eisen die daaraan door veranderingen in het primaire proces en maatschappelijke ontwikkelingen worden gesteld. Om deze huisvestingsambitie te realiseren dient het vastgoed, volgens het SHP efficiënt en effectief ingezet te worden en moet het vastgoed van de Nationale Politie ook aan bijzondere eisen voldoen.

Naar een compacte vastgoedportefeuille

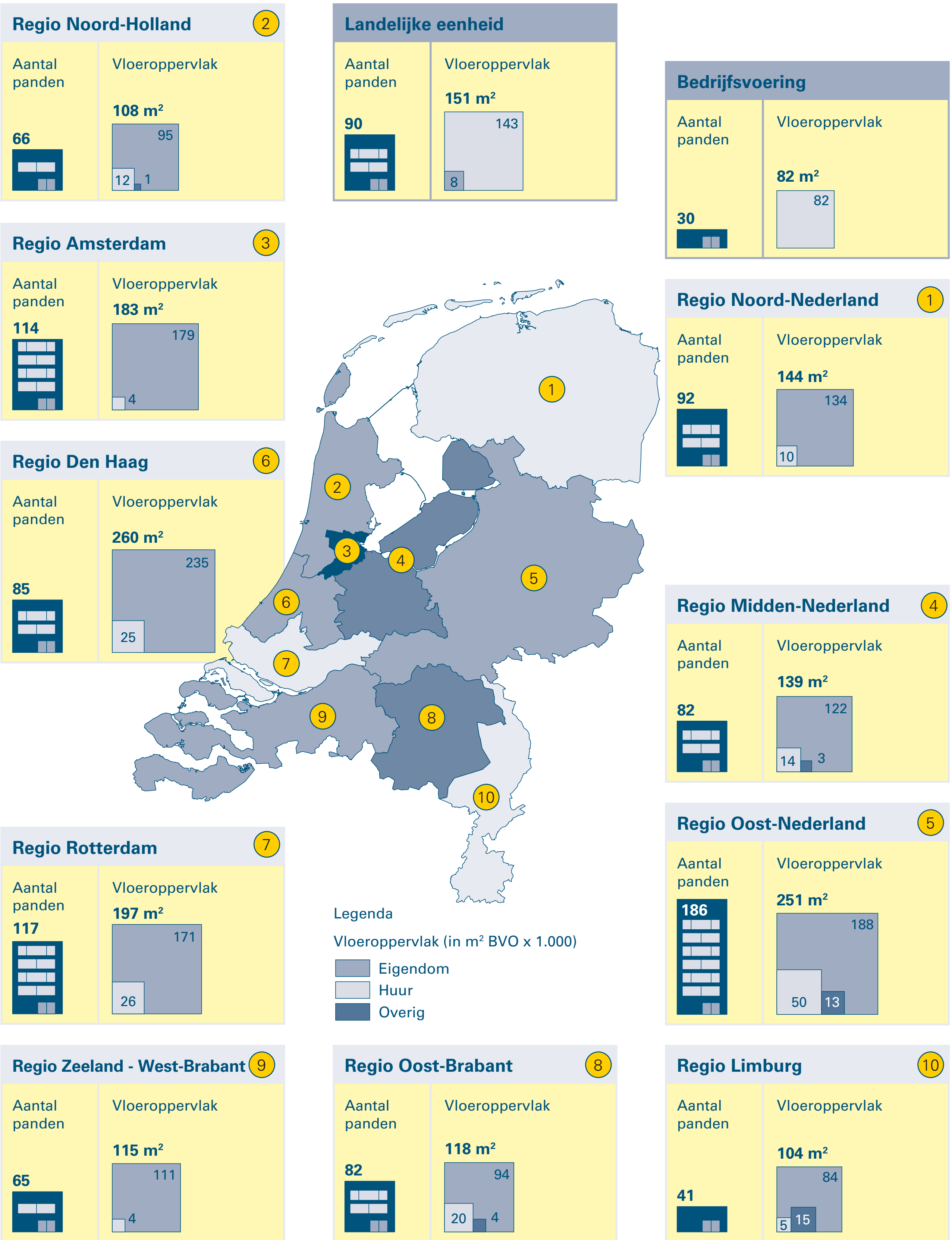
De Nationale Politie beschikt over een grote en diverse vastgoedportefeuille van meer dan duizend objecten, variërend van politiebureaus, kantoorhuisvesting, meldkamers en dienstencentra tot luchthavenvoorzieningen, computercentra en cellencomplexen. Gebouwen met politiespecifieke voorzieningen zoals een cellencomplex, oefenlocaties voor integrale beroepsvaardigheidstraining en ruimtes voor *levende have* zoals paarden, heten *specialties*. In figuur 3 geven we de vastgoedportefeuille van de Nationale Politie op hoofdlijnen per eind 2014 weer.

Eind 2014 had de vastgoedportefeuille van de Nationale Politie in totaal een brutovloeroppervlak (BVO) van ruim 1,8 miljoen m^2, waarvan ruim 1,4 miljoen m^2 in eigendom en bijna 0,4 miljoen m^2 gehuurd. De totale vastgoedportefeuille had eind 2014 een boekwaarde van ongeveer € 1,6 miljard (Korps Nationale Politie, 2015).[4]
In figuur 3 hebben we per eenheid de kerngegevens over vastgoed weergegeven. De Nationale Politie had eind 2014 nog niet exact bepaald welke panden in welke plaatsen afgestoten worden.

3
Zie voor nadere uitleg hoofdstuk 2.

4
De boekwaarde is gebaseerd op de aanschafwaarde minus cumulatieve afschrijving.

Figuur 3 Verdeling vastgoed Nationale Politie per eenheid



Bron: cijfers Nationale Politie, peildatum 31-12-2014

Met de vorming van de Nationale Politie is een start gemaakt met een nieuw dienstverleningsconcept. Volgens dat concept zullen onder andere burgers meer gebruik maken van internet, waardoor er minder politiebureaus nodig zijn. De gewijzigde huisvestingsbehoefte én het centraliseren van de taken voor huisvesting moeten vanaf 2025 leiden tot een besparing van € 76,5 miljoen per jaar (Korps Nationale Politie, 2013a).

Besparingen
De Nationale Politie moet van het kabinet vanaf 2019 € 230 miljoen per jaar bezuinigen. Deze besparing is verwerkt in haar meerjarenbegroting 2015-2019. Als onderdeel van deze besparing moet de Nationale Politie vanaf 2025 structureel € 76,5 miljoen per jaar besparen op de huisvestingslasten ten opzichte van de jaarrekening 2011.[5] In het jaar 2011 waren deze huisvestingslasten € 351 miljoen, exclusief € 20 miljoen aan baten uit onder meer verhuur.
Inmiddels heeft de Nationale Politie ook een correctie toegepast van € 5,3 miljoen voor de overheveling van schoonmaak en gaat ze, volgens de Jaaraanschrijving Politie 2016, uit van € 332 miljoen (jaarrekening 2012). Dat betekent dat de totale huisvestingslasten vanaf 2025 niet hoger mogen zijn dan € 260,8 miljoen.

De Nationale Politie moet de besparing realiseren door onder meer tot 2025 in totaal 660.000 m² BVO af te stoten. Dat is ongeveer een derde van het totale BVO van 1,8 miljoen m². Van de 1.029 panden (2014) zouden in 2025 nog maar mogelijk 600-800 panden overblijven. Dat is een vermindering van 20%-40%.

Focus van het onderzoek

We hebben in de periode november 2014 tot en met januari 2015 onderzoek uitgevoerd naar:[6]
1. de wijze waarop het vastgoedmanagement van de Nationale Politie is ingericht mede met het oog op de risico's voor het bereiken van de besparingsdoelstelling;
2. de onderbouwing van de plannen van de Nationale Politie om vanaf 2025 structureel € 76,5 miljoen per jaar op de huisvestingslasten te besparen.[7]

Goed vastgoedmanagement is een voorwaarde om de besparingsdoelstelling op de huisvestingslasten te realiseren.[8] Relevante elementen van vastgoedmanagement zijn (in deze fase) volgens ons: strategisch vastgoedbeleid, heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille en periodieke toetsing of met de huisvestingsplannen (zoals nieuwbouwinvesteringen, aankoop- en afstootplannen) de financiële doelen worden behaald en informatie over de voortgang van de operatie en over de risico's voor het bereiken van de besparingsdoelstelling.

De Nationale Politie is een organisatie in opbouw, een complexe opgave die nog vele jaren gaat duren, terwijl het dagelijkse politiewerk moet doorgaan. We hebben er daarom begrip voor dat vastgoedmanagement zich gaandeweg moet ontwikkelen. We vinden wel dat eerdergenoemde elementen zo snel mogelijk op orde moeten zijn, want de Nationale Politie neemt nu al besluiten over vastgoed die voor vele jaren gevolgen hebben. Daar komt bij dat het Politiedienstencentrum (PDC) de vastgoedoperatie moet uitvoeren, terwijl het zelf nog in ontwikkeling is. Dat is de aanleiding geweest voor ons onderzoek.

5
In paragraaf 2.1 gaan we nader in op huisvestingslasten.

6
In bijlage 1 geven we een toelichting op de aanpak van het onderzoek.

7
Zie voetnoot 5.

8
Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting op het vastgoedmanagement.

Conclusies

We zien dat de Nationale Politie een aantal elementen van het vastgoedmanagement op orde heeft, zoals een vastgoedstrategie met uitgewerkte maatschappelijke en financiële doelen. Hierbij is de huisvestingsbehoefte bezien vanuit de maatschappelijke functie van de politie en vanuit de veranderende eisen aan het primair proces, zoals aanrijtijden en zichtbaarheid van de politie. Ook is rekening gehouden met wensen vanuit het lokaal bestuur, zoals het belang van werkgelegenheid bij de keuze voor de drie locaties van het Politiedienstencentrum[9] en extra steunpunten voor de basisteams. Hiermee heeft de Nationale Politie maatschappelijke kosten en baten een rol laten spelen bij haar keuzes over het vastgoed.

Ook heeft de Nationale Politie in opzet een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor de huisvesting beschreven. Daarnaast zijn normen voor het aantal vierkante meters per werkplek en voor ruimtebeslag bij flexwerken geformuleerd. Al deze onderdelen samen vormen een goede basis om de bestaande portefeuille te toetsen aan de toekomstige huisvestingsbehoefte.

Uit ons onderzoek blijkt echter dat de volgende belangrijke elementen uit het vastgoedmanagement eind 2014 nog niet op orde waren:

- beeld van de besparingen;
- meerjareninvesteringsprogramma;
- expertise voor afstoten van panden;
- informatievoorziening.

De Nationale Politie is bij de vastgoedoperatie afhankelijk van besluitvorming door de minister en het lokaal en regionaal bestuur. Zij vormen de kaders waarbinnen de Nationale Politie moet handelen, zoals het vaststellen van het aantal locaties van basisteams en het PDC zonder dat daar in voorkomende situaties meer financiële middelen tegenover staan. De bestuurders hebben zo ook invloed op het bereiken van de besparingsdoelstelling. We vinden dat de meerkosten van extra wensen inzichtelijk moeten zijn en dat deze moeten worden neergelegd bij de vragende partij.

Onze hoofdconclusie luidt:
De Nationale Politie heeft een aantal goede stappen gezet in het ontwikkelen van het vastgoedmanagement. Een aantal belangrijke onderdelen in dat management is tegelijkertijd nog niet op orde. We concluderen dat er daardoor risico's bestaan voor het bereiken van de financiële doelstelling. De ambities voor de dienstverlening kunnen daardoor mogelijk onvoldoende worden gerealiseerd, met mogelijke gevolgen voor de maatschappelijke functie van de politie.

Omdat de Nationale Politie op veel terreinen in een opbouwfase verkeert hebben we er begrip voor dat vastgoedmanagement zich gaandeweg moet ontwikkelen: niet alles kan tegelijk. We vinden niettemin dat bovengenoemde elementen zo snel mogelijk op orde moeten zijn, te weten: het beeld van de besparingen, het meerjareninvesteringsprogramma, de expertise voor afstoten van panden en de informatievoorziening. Er worden nu namelijk besluiten over vastgoed genomen die voor vele jaren gevolgen hebben.

9
Het Politiedienstencentrum wordt gevormd door de medewerkers bedrijfsvoering van de Nationale Politie. Zij worden overwegend gevestigd op drie centrale locaties in Nederland.

Onvoldoende actueel beeld van de besparingen

De Nationale Politie heeft in 2012 in een indicatieve businesscase (IBC) een ruwe schatting gemaakt van de structurele jaarlijkse besparing van € 76,5 miljoen. In 2013 heeft ze, vervolgens, als onderdeel van het *Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025* (SHP), een financiële businesscase opgesteld om te onderzoeken welke structurele besparingen op huisvestingslasten mogelijk zouden zijn. Daaruit kwam een lager bedrag, € 62,5 miljoen, doordat het lokale bestuur en de eenheden meer basisteamlocaties wilden dan het aantal dat als doelstelling in het SHP staat. De minister van VenJ en de regioburgemeesters hebben eind 2014 ingestemd met de voorstellen voor de basisteamlocaties. Hierdoor bleven er meer politiebureaus en steunpunten bestaan dan berekend in de businesscase. Door dit laatste besluit valt de besparing nog lager uit, namelijk € 60,1 miljoen. De Nationale Politie moet dus elders in de begroting een bedrag van € 16,4 miljoen invullen om structureel € 76,5 miljoen te kunnen besparen.

De korpsleiding houdt vast aan de besparingsdoelstelling van € 76,5 miljoen zoals berekend in de indicatieve businesscase van 2012, omdat ze nog voldoende besparingsmogelijkheden voor het resterende deel van € 16,4 miljoen ziet. In de financiële businesscase van 2013 heeft de Nationale Politie dit resterende bedrag echter niet ingevuld. Onduidelijk blijft hoe zij de volledige besparingsdoelstelling structureel gaat realiseren. Ze stelt wel dat er mogelijk ruimte is bij de uitwerking van de plannen voor de *specialties*, zoals de oefenlocaties voor integrale beroepsvaardigheidstraining, maar zonder dit nader te specificeren. In januari 2015 was het resterende deel van de besparingen nog niet nader ingevuld.

Het besparingsbedrag van € 60,1 miljoen is gebaseerd op aannames die inmiddels niet meer kloppen. Zo leidt de vertraagde afbouw van de personele sterkte tot een vertraagde afbouw van werkplekken en minder snelle afstoot van panden. Hierdoor zullen de berekende jaarlijkse besparingen tot 2025 anders (lager) uitvallen dan begroot.

Een actueel beeld van de besparingen ontbreekt op dit moment en de besparingen zijn onvoldoende onderbouwd. Daardoor is het niet duidelijk in hoeverre de Nationale Politie de structurele besparing van € 76,5 miljoen per jaar vanaf 2025 kan realiseren.

Ontbreken van meerjareninvesteringsprogramma en onzekerheid over omvang onderhoud

Om de besparingen op huisvesting te kunnen realiseren moet de Nationale Politie eerst kosten maken. Voordat zij bijvoorbeeld panden kan afstoten, moet ze andere panden aanpassen bijvoorbeeld voor flexwerken. In de meerjarenbegroting staat voor investeringen in huisvesting tot 2019 een bedrag variërend van € 74 miljoen tot € 81 miljoen per jaar. Vervangingsinvesteringen moeten ook binnen dit budget worden opgevangen en uitgevoerd. Daarnaast is voor regulier onderhoud vanaf 2014 jaarlijks een bedrag variërend van € 24 miljoen tot € 30 miljoen gepland (Korps Nationale Politie, 2014).

Sinds de vaststelling van het SHP zijn de plannen voor de huisvesting van de basisteams en het PDC echter gewijzigd. Ook bestaat er onzekerheid over de huisvestingsplannen voor de meldkamers en beslaghuizen.[10] Dit heeft mogelijk gevolgen voor de benodigde investeringen en de besparingen.

10
Opslaglocaties voor in beslag genomen goederen.

Zoals hierboven vermeld houdt de Nationale Politie meer politiebureaus en steunpunten aan dan vermeld in het SHP en berekend in de businesscase. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de besparingen, maar ook voor de investeringen. Er blijken meer investeringen nodig voor het *flexgereed* maken van bureaus.

Er waren eind 2014 nog geen vastgestelde huisvestingsplannen voor het PDC, de meldkamers en beslaghuizen. De hoofdbureaus zijn inmiddels wel in gebruik, maar nog niet overal aan de nieuwe normen aangepast, zoals de *flexnorm* van 0,7 werkplek per fte en de ruimtenorm van 25 m^2 per werkplek. Verder is besloten dat de drie PDC-locaties worden gehuurd in plaats van gekocht, terwijl in de businesscase was uitgegaan van aankoop. Daarnaast leidt de verhuizing van de ICT-rekencentra, die deel uitmaken van het PDC, tot kosten waarmee tot nu toe geen rekening is gehouden.

Er bestaat tevens onzekerheid over de omvang van het eventuele achterstallige onderhoud. In 2015 doet de Nationale Politie hiernaar een onderzoek. Als dit achterstallig onderhoud (deels) leidt tot noodzakelijke vervanging, dan vermindert ook dat de ruimte voor andere investeringen. Daarnaast zien we als risico dat uitstel van onderhoud leidt tot hogere kosten.[11]

Het is belangrijk dat de Nationale Politie voor haar panden de onderhoudsstaat koppelt aan het toekomstig gebruik van dat gebouw. Wanneer er inzicht is in de staat van het pand, kan strategisch en financieel de afweging gemaakt worden om het regulier onderhoud te handhaven of te intensiveren, achterstallig onderhoud weg te werken, te renoveren of te vervangen, of het pand te verkopen. Zo kan de Nationale Politie de juiste beslissing nemen over de levensloop van het pand. Ze kan die afweging en beslissing nu niet op deze manier maken, omdat recent inzicht in de staat van het onderhoud ontbreekt. Het risico bestaat daardoor dat de Nationale Politie de verkeerde beslissing neemt.

Het laatste overzicht van de benodigde investeringen dateert uit 2013, terwijl de plannen inmiddels wel aanzienlijk zijn gewijzigd. Daardoor is er geen zicht op de totale investeringen die nodig zijn om de plannen te realiseren. We vinden het begrijpelijk dat er in de fase van het opstellen van investeringsplannen onzekerheden bestaan, omdat een aantal plannen nog verdere uitwerking vraagt. Maar actualisatie van de financiële gevolgen door gewijzigde plannen is wel noodzakelijk omdat daarmee inzicht ontstaat in hoe groot de onzekerheid bij de afzonderlijke deelplannen is. Dit is een belangrijke voorwaarde om risico's te beheersen.

Bovendien is niet duidelijk of het totale volume van de investeringen past binnen het budgettair kader van de meerjarenbegroting van de Nationale Politie. Hiermee ontstaat het risico dat de plannen niet financieel gedekt zijn.

Expertise voor afstoten nog onvoldoende beschikbaar
De Nationale Politie wil vooral door vermindering van vierkante meters kantoorhuisvesting de financiële doelstelling bereiken. Hiervoor moeten ofwel panden vrijkomen en verkocht worden ofwel de huur van een pand moet beëindigd worden. Besparingen op huisvestingslasten worden in de praktijk pas merkbaar als panden zijn afgestoten. Nu de locaties van de basisteams en het PDC bekend zijn, kan de Nationale Politie tot 2025 de geplande 660.000 m^2 BVO afstoten. Daarvoor moeten er snel verhuisplannen (*schuifplannen*) komen.

11
In hoofdstuk 3 gaan we daar nader op in.

Inzicht in de noodzakelijke verhuisoperaties en het moment waarop welke panden vrijkomen voor afstoot, is van belang omdat de besparingsopbrengsten nodig zijn voor de financiering van investeringen. Dat inzicht is er nu nog niet, waardoor planning over afstoot nog niet mogelijk is. Daarnaast kan de verkoopopbrengst van panden, de marktwaarde, lager uitvallen dan de boekwaarde. De Nationale Politie heeft in de financiële businesscase van 2013 ervoor gekozen nog geen rekening te houden met mogelijke financiële tegenvallers. In het Jaarverslag over 2013 geeft de Nationale Politie aan dat opbrengstwaarden van de toekomstige afstoting van panden ten opzichte van de boekwaarden een onzekerheid vormen.
Om te kunnen sturen op de doelmatigheid van keuzes over vastgoed en op (des-)investeringen is het van belang dat de Nationale Politie zicht heeft op de actuele marktwaarde van een pand, samen met de boekwaarde en de exploitatiekosten. Alleen op die manier kunnen doelmatige keuzes gemaakt worden over aankoop, afstoot, renovatie en de verhouding huur versus eigendom.

Het afstoten van grote hoeveelheden vastgoed vraagt naast inzicht ook om expertise. Deze is binnen de Nationale Politie nog niet beschikbaar, terwijl ze nu al wel panden moet afstoten. De organisatie moet ook rekening houden met lopende afstootoperaties van andere overheden, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, om een lagere opbrengst dan beoogd, verstoring van de vastgoedmarkt en veel leegstand in een gemeente te voorkomen.

Informatievoorziening niet volledig
De korpsleiding heeft een goed totaaloverzicht van de vastgoedoperatie en de fasering daarvan nodig om op kritische onderdelen van de planning en de kosten te kunnen sturen. Een actuele, volledige en betrouwbare vastgoedadministratie is de noodzakelijke basis om onderbouwde beslissingen over vastgoed te kunnen nemen. Zo´n administratie is ook nodig voor het opstellen van voortgangsrapportages.

De Nationale Politie heeft sinds 2012 veel gedaan om een adequate landelijke vastgoedadministratie te realiseren. Deze bevat in opzet een aantal belangrijke gegevens over de panden in de portefeuille, zoals bouwjaar, kadastrale informatie en aantal vierkante meters BVO.
Maar we signaleren dat de hierin beschikbare informatie nog niet volledig en soms ook niet betrouwbaar is. Zo bevat de vastgoedadministratie geen informatie over rentes op leningen die voor panden zijn afgesloten. Andere financiële informatie is niet actueel, zoals de WOZ-waarde van panden. Om te kunnen sturen is inzicht in de actuele marktwaarde van de portefeuille noodzakelijk. Alleen op die manier kan de Nationale Politie goede keuzes maken over aankoop, afstoot, renovatie en de verhouding huur en eigendom.

Daarnaast is de informatie soms gebaseerd op informatie van de voormalige korpsen en die is niet altijd eenduidig, zoals informatie over de onderhoudsstaat van gebouwen. Financiële gegevens over panden kwamen eind 2014 nog hoofdzakelijk uit de deelrapportages van de eenheden, waardoor het creëren van een landelijk beeld moeizaam is. Er is nog geen directe koppeling tussen de vastgoedadministratie en de financiële administratie waardoor er geen goed beeld is van de relevante kosten die aan de panden verbonden zijn.

De informatievoorziening, een belangrijk element van goed vastgoedmanagement, is kortom niet volledig. Daardoor is er onvoldoende inzicht in het verloop van de vastgoedoperatie, de daarmee samenhangende financiën en de planning. Dat brengt risico's met zich mee voor adequate sturing op de besparingsdoelstelling.

Aanbevelingen

Het nieuwe dienstverleningsconcept van de Nationale Politie stelt nieuwe eisen aan het vastgoed. Dit leidt naast de besparingsdoelstelling, in de periode tot 2025, tot een grote vastgoedoperatie. Gegeven de omvang en de complexiteit van de vastgoedoperatie van de Nationale Politie, gecombineerd met een forse besparingsdoelstelling, is goed vastgoedmanagement bij de uitvoering cruciaal. Besparen op publiek vastgoed is namelijk een langdurig proces met risico's en onzekerheden die zoveel als mogelijk moeten worden beheerst omdat het altijd om grote bedragen gaat.

- Wij bevelen de Minister van VenJ als beheerder Nationale Politie aan om, voordat hij verder gaat met de vastgoedoperatie, een pas op de plaats te maken en eerst een aantal zaken op orde te brengen. Daarmee wordt voorkomen dat onomkeerbare beslissingen worden genomen met ongunstige financiële gevolgen. Als zou blijken dat kostenbesparende investeringen niet gedaan kunnen worden vanwege budgettaire krapte, dan kan overwogen worden om een bestemmingsreserve te vormen en aan te houden bij de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Om beter sturing te kunnen geven aan de vastgoedoperatie en de besparingsdoelstelling, bevelen wij het volgende aan:

- Actualiseer het beeld van de financiële doelstelling, maak duidelijk welk deel van de besparingsdoelstelling is ingevuld met concrete maatregelen en hoe het resterende deel van de besparing wordt ingevuld.
- Ontwikkel een integraal programma voor de uitvoering van het huisvestingsplan en neem daarin de volgende onderdelen op:
  - een meerjareninvesteringsprogramma waarin de uitvoering van de vastgoedoperatie is uitgewerkt, met de meest actuele ramingen;
  - elementen uit de huisvestingsplannen die op het kritieke pad liggen (waarvan een vertraging gevolgen heeft voor alle andere plannen);
  - de belangrijkste financiële en planningsrisico's;
  - een afstootplanning waaruit blijkt welke panden in welk jaar afgestoten worden;
  - inzicht in de staat van het onderhoud van panden met de koppeling aan het toekomstig gebruik;
  - periodieke rapportages waardoor er over bovengenoemde elementen in samenhang actueel zicht is op de voortgang van de vastgoedoperatie.
- Gebruik het meerjareninvesteringsprogramma om de meerjarenbegroting van de Nationale Politie te herijken. Daarnaast zou de begroting van VenJ de risico's voor de Nationale Politie inzichtelijk moeten maken, ook waar het de balansrisico's betreft.
- Onderzoek of samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf een oplossing biedt om op korte termijn voor professionele capaciteit te zorgen en expertise te ontwikkelen voor grote afstootvolumes. Dan kan tevens afstemming plaatsvinden zodat gelijktijdige afstoot door het Rijksvastgoedbedrijf en de Nationale Politie niet tot een lagere verkoopopbrengst, verstoring van de vastgoedmarkt en veel leegstand in een gemeente leidt.

- Maak alle kosten van een pand in de vastgoedadministratie inzichtelijk door de vastgoed- en de financiële administratie te koppelen en er een integraal beeld ontstaat van de relevante kosten die aan de panden verbonden zijn. Vervolgens kunnen ook de meerkosten van beslissingen voor extra maatschappelijke voorzieningen inzichtelijk worden gemaakt.

Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VenJ heeft op 23 juni 2015 gereageerd op ons onderzoek, mede namens de korpschef van de Nationale Politie. Hieronder volgt een korte samenvatting van zijn reactie.[12] De volledige reactie van de minister is te raadplegen op www.rekenkamer.nl. We sluiten deze paragraaf af met ons nawoord.

Reactie minister van VenJ

Algemeen beeld
De minister vindt dat het beeld dat wij schetsen van de ontwikkeling van de politie tot en met januari 2015 in grote lijnen overeenkomt met zijn eigen waarnemingen, en dat van toezichthouders. Hij ziet onze aanbevelingen als ondersteuning van de stappen die de Nationale Politie genomen heeft om geconstateerde knelpunten op te lossen.

Ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer
De minister benadrukt dat hij niet de beheerder van de politie is, zoals wij stellen. De korpschef is op basis van de Politiewet 2012 (art. 27, eerste lid) belast met de leiding en het beheer van de politie. De minister is wel vanuit zijn politieke eindverantwoordelijkheid te allen tijde volledig aanspreekbaar op (de goede inrichting en werking van) het beheer van de politie.

Pas op de plaats om zaken op orde te brengen
De minister geeft aan dat hij al een pas op de plaats heeft gemaakt en een aantal zaken op orde heeft gebracht door de afgelopen maanden een nadere uitwerking van de huisvestingsplannen prioriteit te geven. Voor het bereiken van de besparingen is, volgens de minister, het noodzakelijk om in de uitvoering voortgang te houden. De voortgang is afhankelijk van de besluitvorming over de herijking van het realisatieplan.

Indien na besluitvorming blijkt dat er onvoldoende budgettaire ruimte is om de huisvestingstransitie te kunnen uitvoeren, zal de minister andere financieringsmogelijkheden laten onderzoeken. De aanbeveling voor het aanhouden van een bestemmingsreserve bij de minister voor Wonen en Rijksdienst zal hij dan ook nader verkennen.

Actueel beeld van besparingen
De minister geeft aan dat momenteel plannen worden ontwikkeld om de resterende € 16,4 miljoen van de besparingsdoelstelling van € 76,5 miljoen in te vullen. De besparingen worden gezocht bij de overige politiespecifieke huisvestingsegmenten, zoals cellencomplexen, ruimte voor forensische opsporing en integrale beroepsvaardigheidstrainingscentra. Deze besparingen zullen naar verwachting van de minister leiden tot de beoogde besparingsdoelstelling van € 76,5 miljoen vanaf 2025. In de meerjarenraming 2017-2021 van de politie bij de Begroting 2017, worden de resterende besparingen vanaf 2020 inzichtelijker gemaakt.

12
Naast de inhoudelijke reactie van de minister zijn er enkele tekstsuggesties gedaan. Die hebben wij, voor zover het feitelijke verbeteringen betrof, overgenomen.

Een integraal programma voor de uitvoering
De minister onderschrijft de noodzaak om tot een integraal programma voor de uitvoering te komen en daarbij zicht te hebben op de belangrijkste risico's. Elementen die wij hebben benoemd, zoals een meerjareninvesteringsprogramma, een risicoparagraaf en de planning, zijn opgenomen in het programmaplan. De korpsleiding stelt dat plan rond de zomer 2015 vast. Na de zomer 2015 wordt gestart met de huisvestingsplannen per eenheid, waarin de huisvestingsprojectenportfolio, het afstootprogramma en het meerjareninvesteringsprogramma tot 2025 worden uitgewerkt. Dit jaar nog wordt gestart met een landelijke conditiemeting per pand om de onderhoudsplanning te kunnen opstellen.
De Nationale Politie stelt sinds het voorjaar 2015 circa vijf keer per jaar een interne voortgangsrapportage op.

Meerjareninvesteringsprogramma en risico's
De minister wil het inzicht in de financiële risico's voor de Nationale Politie verder te optimaliseren. Daarom beoordeelt hij nu de mogelijkheden om risico's voor de Nationale Politie inzichtelijk te maken in de begroting van het Ministerie van VenJ.

Afstemming met het Rijksvastgoedbedrijf
De minister is het met ons eens om de samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf te onderzoeken voor marktafstemming en expertise-inbreng. De Nationale Politie heeft met het Rijksvastgoedbedrijf afspraken gemaakt om na de zomer een pilot te starten voor de afstoot van vastgoed. Tevens zal er afstemming op het gebied van waardeontwikkeling en maatschappelijke belangen plaats gaan vinden, waaronder afspraken met gemeenten. Ook de deelname van de politie in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid draagt hieraan bij.

Volledig beeld van kosten die aan pand verbonden zijn
De minister acht de aanbevelingen voor de verbetering van de administratie van de vastgoedportefeuille en daaraan gekoppeld, de aansluiting op de financiële administratie, waardevol. De Nationale Politie zal de aanbevelingen om de administratie daarom zo veel mogelijk te *verrijken*, zo veel mogelijk overnemen. Bij de herijking van het realisatieplan worden deze aanbevelingen meegewogen in de prioriteitstelling. De Nationale Politie is al gestart met samenvoegen van de facilitaire en financiële administraties. Daarna is de weg vrij voor samenvoegen van de financiële- en huisvestingsadministratie.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Nationale Politie staat voor een grote huisvestingsopgave. Er worden nu besluiten genomen over het aanhouden, afstoten en *flexgereed* maken van panden. Een van de kernpunten in ons rapport is dat inzicht in alle werkelijke kosten op pandniveau noodzakelijk is om een vastgoedportefeuille goed te kunnen beheren en om te bepalen wat de financiële consequenties van beleidskeuzes zijn. Daarom vinden wij het positief dat de minister toezegt de vastgoedadministratie te *verrijken* met extra gegevens en de mogelijkheden tot samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf te onderzoeken.

De minister geeft in zijn reactie van 23 juni jl. aan dat hij een pas op de plaats heeft gemaakt en de afgelopen maanden prioriteit heeft gegeven aan een nadere uitwerking

van de huisvestingsplannen. De minister maakt echter niet inzichtelijk wat de financiële gevolgen van de gewijzigde huisvestingsplannen zijn voor de meerjarenbegroting, de ingeboekte investeringen en het moment waarop deze investeringen zijn terugverdiend met besparingen. Bovendien benadrukt hij de noodzaak van snelheid van reorganisatie en *voortvarendheid* daarbij. Daardoor blijft het risico bestaan dat onomkeerbare beslissingen worden genomen met ongunstige financiële gevolgen. Daarnaast maakt hij niet duidelijk hoe hij de risico's voor de Nationale Politie, waaronder balansrisico's, voor de begroting van VenJ beter inzichtelijk gaat maken. Dat kan voor de minister tot ongewenste verrassingen leiden. We benadrukken dat een actueel financieel beeld nodig is voor een goede start van de uitvoering.

Wij constateren een blijvend verschil van inzicht inzake de beheerverantwoordelijkheid van de minister. Omdat de minister het beheerplan, de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de politie vaststelt, heeft hij naar onze mening de beheerverantwoordelijkheid. Ook verdeelt hij de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie (Algemene Rekenkamer 2014b). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beslissingen van de minister over het aantal en de locatie van basisteams en steunpunten. Wij vinden dat de meerkosten van deze beslissingen in principe inzichtelijk moeten zijn, opdat adequaat besloten kan worden wie de kosten draagt. Het moet voor de Tweede Kamer vervolgens helder zijn wat de verantwoordelijkheid van de minister is en welke verantwoordingsinformatie hij de Kamer dient te bieden.

We zijn benieuwd naar hoe de toegezegde vervolgstappen, zoals het integrale uitvoeringsprogramma, er in de praktijk zullen uitzien. We blijven het vervolg van deze vastgoedoperatie met belangstelling volgen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 tot en met 5 onderbouwen we bovenstaande conclusies met onze onderzoeksbevindingen. In hoofdstuk 1 schetsen we de rollen en taken van de Nationale Politie en de eerste stappen om te komen tot een compacte vastgoedportefeuille. We laten ook zien welke stappen zijn genomen sinds haar vorming. In hoofdstuk 2 gaan we in op de besparingsdoelstelling van de Nationale Politie. Daarna geven we in hoofdstuk 3 inzicht in de investeringen en in hoofdstuk 4 in de afstootopgave van panden. Tot slot gaan we in hoofdstuk 5 in op de informatievoorziening over de vastgoedoperatie.

1 Context van de vastgoedoperatie bij de Nationale Politie

De vorming van de Nationale Politie, zoals bepaald in de Politiewet 2012, brengt relevante structuurveranderingen met zich mee. In het nieuwe korps is de bedrijfsvoering, en dus ook de huisvesting, gecentraliseerd. Dat leidt tot nieuwe rollen, taken en verantwoordelijkheden. De nieuwe verhoudingen werken door in de besluitvorming over de huisvesting. Inmiddels zijn de eerste stappen gezet om te komen tot een compacte vastgoedportefeuille.

1.1 Nieuwe rollen, taken en verantwoordelijkheden

1.1.1 Relatie minister VenJ, korpschef en lokaal gezag

De Nationale Politie is een rechtspersoon met wettelijke taak sui generis (van een bijzondere aard), die werkt met een baten-lastenstelsel. Een baten-lastenstelsel biedt een goede basis voor vastgoedmanagement en sturing op de meerjarenbesparingsdoelstelling op huisvesting (zie kader).

Baten-lastenstelsel

De Algemene Rekenkamer heeft in november 2013 de Tweede Kamer gewezen op het probleem dat binnen de publieke sector verschillende boekhoudstelsels en verslaggevingsregels naast elkaar worden gebruikt: het verplichtingen-kasstelsel en het baten-lastenstelsel.[13]

De Nationale Politie werkt met een baten-lastenstelsel. Dat biedt de mogelijkheid voor goed vastgoedmanagement en sturing op de meerjarenbesparingsdoelstelling op huisvesting.

Het baten-lastenstelsel heeft een aantal voordelen ten opzichte van het huidige verplichtingen-kasstelsel dat bij de rijksoverheid wordt gehanteerd. Zo kan een baten-lastenstelsel informatie leveren over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de waarde van vaste activa (zoals vastgoed) en toekomstige verplichtingen en financiële risico's. Daardoor kan een baten-lastenstelsel - in tegenstelling tot het kasstelsel - inzicht geven in kosten en kostenontwikkelingen, zoals kosten van onderhoud en informatie over vervangingsinvesteringen. Met informatie over kostenontwikkelingen kunnen uitgaven beter worden beheerst en kan de Tweede Kamer goed worden geïnformeerd.

Daarbij geeft het baten-lastenstelsel door middel van het exploitatieresultaat en de balans inzicht in het verloop van de vastgoedoperatie bij de Nationale Politie. Hierdoor zijn het succes of falen van de operatie zichtbaar. Bij het ontbreken van een baten-lastenstelsel zou een minister de Kamer actiever moeten informeren over deze financiële gevolgen. Het kasstelsel voorziet namelijk niet daarin.

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft verregaande bevoegdheden voor het beheer van de Nationale politie. Hij is politiek eindverantwoordelijk voor de zorg voor veiligheid, de kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer[14] en een gezonde bedrijfsvoering.

De Minister van VenJ is belast met de zorg voor veiligheid, hij is politiek (eind)verantwoordelijk voor het politiebestel: de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie, het beheer van de politie en een continue en gezonde bedrijfsvoering (Algemene Rekenkamer, 2013):[15]

13
Algemene Rekenkamer; Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet. 7 november 2013 (vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 670, nr. 2).

14
'Beheer wil zeggen: de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politiekorps en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het korps zo doelmatig mogelijk functioneert. Het beheer staat in dienst van het gezag en schept de randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering. Het beheer draagt er zorg voor dat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert.' Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012.

15
Brief van de Algemene Rekenkamer, Aandachtspunten bij artikel 31 van de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de begroting 2014 Nationale politie, en brief van de Algemene rekenkamer van 11 november 2014, Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2015, de ontwerpmeerjarenraming 2016-2019 en het ontwerpbeheerplan 2015 van de Nationale Politie.

- Hij is kaderstellend voor de politie. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel en stelt de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering vast alsook de daarop gebaseerde doelstellingen voor de eenheden ter realisering van de landelijke beleidsdoelstellingen. Hij stelt jaarlijks bijdragen ter beschikking, ten laste van de begroting van zijn ministerie.
- Hij is sinds de vorming van de Nationale Politie ook beheerder van de politie.[16] Hij stelt het beheerplan, de begroting, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van de politie vast. Ook verdeelt hij de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie (Korps Nationale Politie, 2012a). De Tweede Kamer heeft daarop geen budgetrecht.

De minister verantwoordt zich tegenover de Tweede Kamer over het beheer van de politie onder meer aan de hand van de jaarstukken van de Nationale Politie. De Tweede Kamer treft de minister tegenover zich in beide hoedanigheden.

De korpschef is belast met de dagelijkse leiding en het beheer van het korps. Hij legt over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister. Beiden overleggen regelmatig met elkaar over het beheer van en de taakuitvoering door de politie.

De minister betrekt de lokale gezagsdragers (burgemeesters en officieren van justitie) bij het beheer via het zogenoemde artikel 19-overleg.[17] In dit overleg staat ook de huisvesting op de agenda.

De Nationale Politie is bij de vastgoedoperatie afhankelijk van besluitvorming door de minister en het lokaal en regionaal bestuur. Zij bepalen de kaders, zoals het vaststellen van het aantal basisteamlocaties. Zij hebben zo ook invloed op het bereiken van de besparingsdoelstelling. We vinden dat de meerkosten van extra wensen inzichtelijk moeten zijn. Deze meerkosten moeten vervolgens worden neergelegd bij de vragende partij.

1.1.2 Organisatorische inbedding van de huisvesting

In het Inrichtingsplan heeft de Nationale Politie in 2012 de nieuwe rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven die voortvloeien uit de centralisatie van de bedrijfsvoering (Korps Nationale Politie, 2012a):
- De directie Facility Management binnen de staf korpsleiding formuleert namens de korpsleiding het huisvestingsbeleid. Ze geeft sturing aan de uitvoering van het beleid door de eenheden en het PDC.
- De eenheden zijn *klant* met een huisvestingsbehoefte, maar zonder budget voor hen.
- Het Politiedienstencentrum (PDC) geeft uitvoering aan het huisvestingsbeleid binnen geldende kaders en normen. Het centrum draagt zorg voor de huisvesting waar eenheden om vragen.

Organisatie in opbouw

De Nationale Politie is per 1 januari 2013 weliswaar als één organisatie van start gegaan, maar door vertraging van de personele reorganisatie zijn de eenheden, het PDC en de stafonderdelen nog niet volledig gevormd. Hierdoor bestaat het risico dat de vastgoedoperatie en andere ambities niet volledig kunnen worden uitgevoerd.
De Commissie van Toezicht op het beheer door de politie constateerde eind 2014 dat bij omvangrijke en complexe organisaties als de Nationale politie, een reorganisatie

16
Zie voetnoot 14.

17
Het overleg dat de minister op grond van artikel 19 van de Politiewet 2012 voert met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal, in aanwezigheid van de korpschef.

ook zónder taakstelling al een enorme opgave is (Commissie van Toezicht op het beheer door de politie, 2014). De Inspectie Veiligheid en Justitie geeft aan dat de ontwikkeling van de bedrijfsvoering onvoldoende plaatsvindt in verbinding met de rest van de organisatie (Inspectie VenJ, 2014).

De minister zegt in reactie op deze bevindingen dat mede gezien de schaarse capaciteit in met name de bedrijfsvoering, het nodig is om keuzes te maken. Het gaat daarbij om een integrale blik op de volgorde en fasering van de resterende delen van het Realisatieplan (VenJ, 2014b). De minister zegde eind 2014 de Tweede Kamer toe om in mei 2015 te komen met een herijkt Realisatieplan.

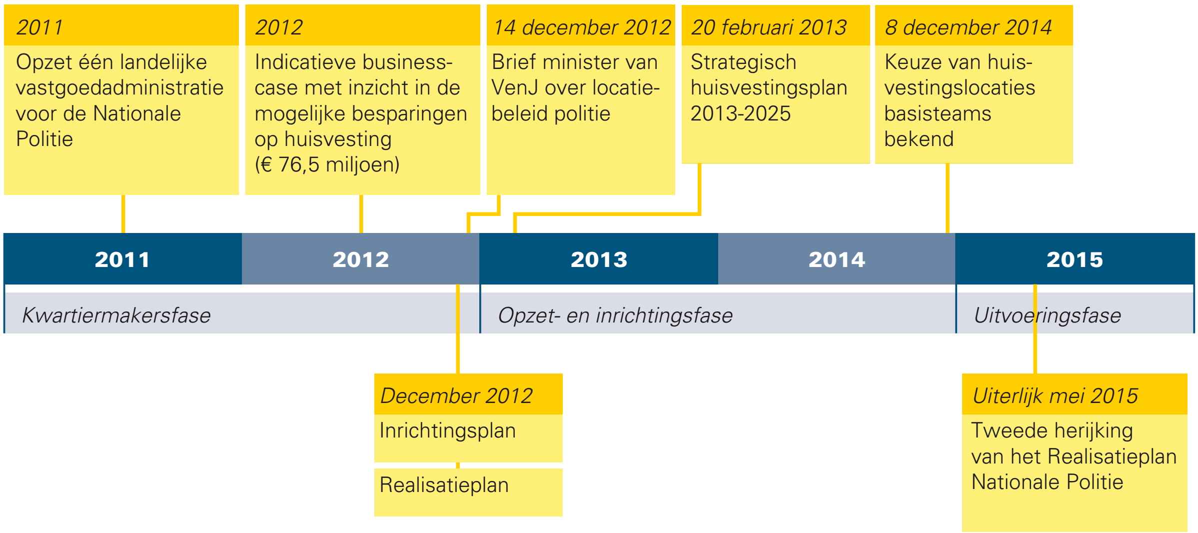
1.2 Eerste stappen naar een compacte vastgoedportefeuille

De Nationale Politie heeft al in 2011, in de kwartiermakersfase, plannen gemaakt voor de reorganisatie van de huisvesting. Zo begon een extern adviesbureau in 2011 met de opzet van één landelijke vastgoedadministratie.
Ook heeft ze onder meer in het Inrichtingsplan de huisvestingsrollen en -verantwoordelijkheden beschreven (Korps Nationale politie, 2012a).

De Nationale Politie heeft in 2012 een indicatieve businesscase (IBC) laten opstellen met daarin een ruwe schatting van de financiële impact van de vorming van de Nationale Politie en een doorkijk naar 2025 over huisvesting. Hieruit blijkt vanaf 2025 een structurele jaarlijkse besparing van € 76,5 miljoen op de huisvestingslasten mogelijk te zijn.

Kort na de vorming van de Nationale Politie op 1 januari 2013 heeft de korpsleiding het *Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025, Korps Nationale politie* vastgesteld (Korps Nationale politie, 2013a). Dit SHP bevat de ambitie om te komen tot een 'compacte huisvestingsportefeuille' door het invoeren van het nieuwe 'dienstverleningsconcept' waarbij onder meer dienstverlening via internet een grotere rol krijgt. In het SHP zijn maatschappelijke en financiële doelen uitgewerkt waaraan het vastgoed moet bijdragen. Hierbij is de huisvestingsbehoefte bezien vanuit de maatschappelijke functie van de politie en vanuit de veranderende eisen aan het primair proces, zoals aanrijtijden en zichtbaarheid van de politie.
In het SHP wordt dit verbonden aan het besparen op huisvestingslasten. Het bevat normen voor het aantal vierkante meters per werkplek en normen voor ruimtebeslag bij flexwerken. Op deze manier kan ruimte en dus geld worden bespaard. Wij vinden dat deze normen een goede basis zijn voor het toetsen van de bestaande portefeuille aan de toekomstige huisvestingsbehoefte.
In figuur 4 tonen we de stappen die de Nationale Politie tot nu toe nam op weg naar een compacte vastgoedportefeuille.

Figuur 4 Eerste stappen naar een compacte vastgoedportefeuille



Kaders door minister van VenJ

Voorafgaand aan het SHP had de minister een aantal centrale kaders geformuleerd voor de verdeling van de huisvesting van een aantal organisatieonderdelen: hoofdlocatie korpsleiding, hoofdlocaties eenheden, PDC-locaties, operationele centra/meldkamers en beslaghuizen. De minister heeft deze op 14 december 2012 (Veiligheid en Justitie, 2012) aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze kaders beschrijven, in samenhang met de herziening van de huisvesting van de rechterlijke macht, naast de korpslocaties ook een planning.

Op 8 december 2014 zijn voorstellen voor de basisteams in het artikel 19-overleg besproken, waarna de minister de bijbehorende huisvestingslocaties heeft vastgesteld. Dit besluit geeft de ruimte om panden eerder af te stoten. De feitelijke uitvoering van deze plannen vindt vanaf 2015 plaats. De minister van VenJ heeft op 23 februari 2015 het overzicht van de huisvestingslocaties van de basisteams op verzoek naar de Tweede Kamer gestuurd (Veiligheid en Justitie, 2015).

Bij de keuze voor de drie PDC-locaties en extra steunpunten voor de basisteams heeft de minister rekening gehouden met wensen vanuit het lokaal bestuur, zoals het belang van werkgelegenheid en de bereikbaarheid van de politie voor de burgers. Hierdoor hebben maatschappelijke kosten en baten een rol gespeeld bij de keuze over het vastgoed.

2 Beeld van besparingen

De Nationale Politie heeft het structurele besparingsbedrag van € 76,5 miljoen per jaar op de huisvestingslasten op een aantal momenten en op verschillende manieren berekend:
- bij de indicatieve businesscase (IBC) in 2012;
- bij de financiële businesscase van het SHP in 2013;
- ter voorbereiding op de besluitvorming over de huisvesting van de basisteams in december 2014.

Inmiddels klopt een aantal aannames waarop de beide businesscases zijn gebaseerd, niet meer. In het onderstaande lichten wij eerst de berekeningen van de besparingsdoelstelling toe en vervolgens de aannames.

2.1 Beeld van besparingen

2.1.1 Indicatieve businesscase (2012): besparing € 76,5 miljoen

Om de mogelijkheden van besparingen te onderzoeken heeft de Nationale Politie in de kwartiermakersfase in 2012 een extern adviesbureau gevraagd om een indicatieve businesscase. In deze IBC is een ruwe schatting gemaakt van de financiële impact van de vorming van de Nationale Politie en een doorkijk naar 2025 over huisvesting (Deloitte, 2012), resulterend in een besparingsbedrag van € 76,5 miljoen vanaf 2025 op de *huisvestingslasten* (zie kader) ten opzichte van de jaarrekening 2011 (€ 351 miljoen) (Korps Nationale Politie, 2013b).

In de IBC moest de besparing ontstaan door reductie van het aantal werkplekken (als gevolg van minder personeel en minder vierkante meters). Reductie van het aantal vierkante meters moest gerealiseerd worden door het beter benutten van de huisvesting, het beëindigen van huurcontracten en het afstoten van eigendomsobjecten. Vervolgens zoomde het IBC in op de hoeveelheid benodigde vierkante meters voor kantoorhuisvesting. Hierbij is de huisvesting voor politiespecifieke gebruikersdelen (*specialties*) buiten beschouwing gelaten, omdat de focus lag op kantoorwerkplekken. Deze kantoorhuisvesting beslaat 66% van het totale brutovloeroppervlak (BVO) en 87% van het totaal aantal werkplekken van de Nationale Politie (Deloitte, 2012).

2.1.2 Strategisch Huisvestingsplan (2013): besparing tot € 62,5 miljoen ingevuld

In het *Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale politie* (SHP), in februari 2013 door de korpsleiding vastgesteld, is de IBC verder verfijnd. In juni 2013 heeft de minister de Tweede Kamer over dit plan en de daarin gehanteerde criteria geïnformeerd. Het SHP is ontwikkeld als kader voor de realisatie van een compacte huisvestingsportefeuille.

De financiële doorrekening in het SHP is gebaseerd op andere uitgangspunten dan de IBC. Waar de laatste gebaseerd was op kengetallen en op het Inrichtingsplan van de Nationale Politie (Korps Nationale politie, 2012a), is het SHP gebaseerd op gegevens van de 26 voormalige korpsen en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). In het SHP wordt bij de berekening van besparingen niet alleen rekening gehouden met kantoorhuisvesting, maar ook met de *specialties* en dat leidt tot beter

onderbouwde berekeningen. De besparing op de huisvestingslasten zou vanaf 2025 structureel € 62,5 miljoen zijn.

Besparingsopgave huisvesting

Onder *huisvestingslasten* verstaat de Nationale Politie in de financiële businesscase van 2013: afschrijvingen, huur, energie en water, belastingen en heffingen, verzekeringen, onderhoud, toevoegingen aan voorzieningen. In de Politiebegroting 2015-2019 zijn voor deze posten voor het jaar 2015 de volgende bedragen opgenomen (Nationale Politie, 2014b):

- Afschrijvingen: € 125 miljoen
- Huur: € 53 miljoen
- Energie: € 40 miljoen
- Overige zaken en diensten: € 130 miljoen[18]
- Mutaties voorzieningen: -

De rentelasten van circa € 10 miljoen zijn hierin echter niet opgenomen.

Deze besparingen op de huisvestingslasten wil de Nationale Politie realiseren door de afstoot van panden: door verkoop van panden of de beëindiging van de huur. Door deze afstoot vermindert het volume van het vloeroppervlak.

- De Nationale Politie veronderstelt dat panden op afzienbare termijn leeg komen te staan, omdat het aantal fte is gedaald (uitstroom) of omdat elders werkplekken beschikbaar zijn gekomen (efficiënter gebruik van andere panden door invoering van flexwerken). Afstoot van panden veronderstelt vervolgens ook dat daarover bestuurlijke instemming bestaat en er sprake is van een gunstige vastgoedmarkt.
- Beëindigen van huurcontracten op de korte termijn is afhankelijk van de looptijd van de huurcontracten of de mogelijkheid tot afkoop.

Het bereiken van de besparingen is afhankelijk van factoren binnen en buiten de politieorganisatie. Onze bevindingen wijzen uit dat het lastig is deze factoren te beïnvloeden, dat de afbouw van sterkte achterloopt bij de planning en dat er bij de Nationale Politie sprake is van huurcontracten met een lange looptijd.

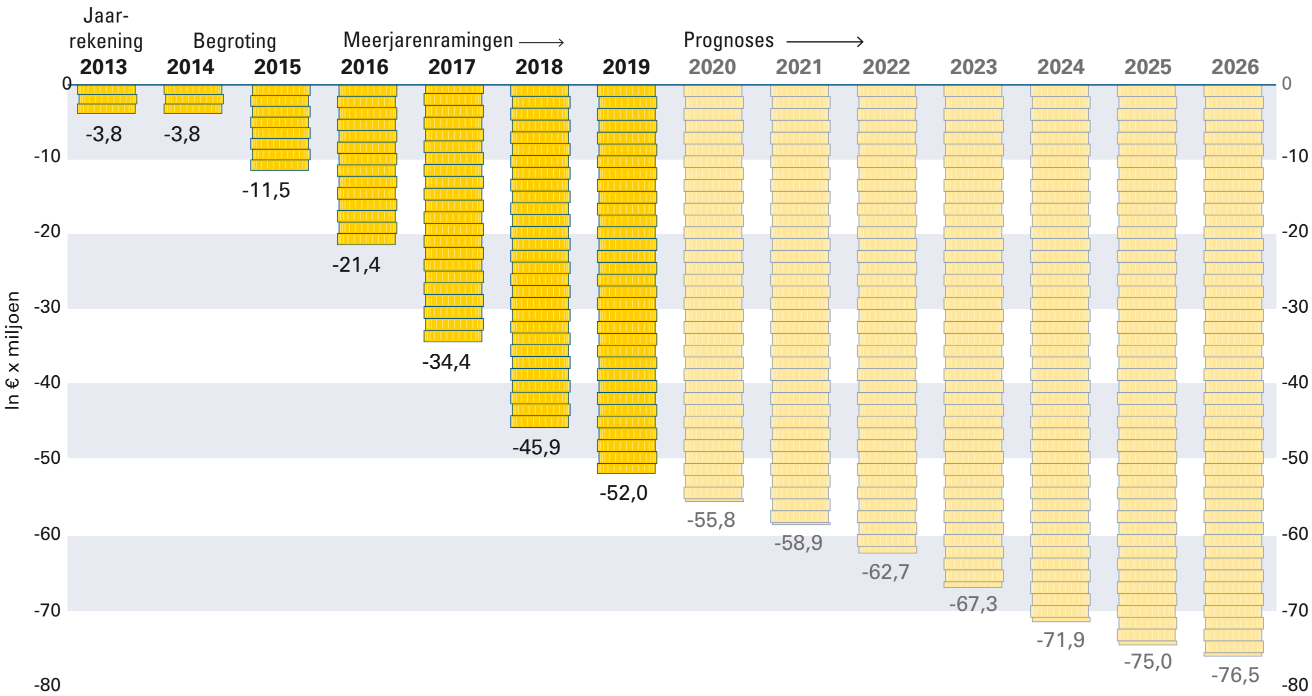
Pas als panden verkocht worden, is er opbrengst. Die opbrengsten zijn incidentele baten. Daarnaast dalen de huisvestingslasten structureel, zowel de exploitatie- als de kapitaallasten. Hiermee veranderen ook de financieringslasten.

Niet de onderbouwde berekening uit het SHP, maar de ruwe schatting uit de IBC zijn als reeks verwerkt in de begroting 2013 en de meerjarenbegroting 2013-2017 van de Nationale Politie (zie figuur 5). Deze besparingsreeks wordt nog steeds gebruikt in recente meerjarenbegrotingen.[19]

18
Dit is inclusief € 29 miljoen voor onderhoud.

19
In 2014 is de besparingsreeks één jaar opgeschoven, waardoor het feitelijk inmiddels de begrotingen 2014-2026 betreft.

Figuur 5 Ingeboekte besparingen Nationale Politie



Eind 2014 hebben de minister van VenJ en de regioburgemeesters in het artikel 19-overleg een besluit genomen over de huisvesting van de basisteams.[20] Het aantal basisteambureaus en steunpunten blijft aanzienlijk groter dan de doelstelling in het SHP. Hierdoor komt de besparing nog lager uit dan € 62,5 miljoen, namelijk € 60,1 miljoen.

De korpsleiding heeft toch vastgehouden aan de besparingsdoelstelling van € 76,5 miljoen, omdat zij nog andere besparingsmogelijkheden veronderstelt. Het resterende deel van de besparingen, € 16,4 miljoen, was in januari 2015 nog niet nader ingevuld en de Nationale politie heeft nog niet uitgewerkt hoe zij de hele besparingsdoelstelling structureel gaat realiseren. Ze geeft wel aan dat er mogelijk ruimte is bij de uitwerking van de *specialties*, zonder dit nader te specificeren.

2.2 Gewijzigde aannames

Voor zover de besparingsdoelstelling wél is ingevuld, is deze gebaseerd op een aantal aannames over onder meer het tempo van de afbouw van personeel en van de afstoot van panden. Die aannames kloppen niet meer doordat:

- Het terugbrengen van de politiesterkte en het (her)plaatsen van personeel vertraging heeft opgelopen. Er is sprake van een substantiële overbezetting van de operationele sterkte van de Nationale politie (circa 2.500 fte), die niet voor 2017 zal zijn weggewerkt. Ook de uitvoering van de personele reorganisatie is vertraagd. Welke precieze gevolgen dit zal hebben voor de besparingsdoelstelling is nog niet duidelijk.
- De afstoot van panden minder snel gaat. De grote afstootoperatie is nog niet op gang en loopt nu al achter op de planning van 2014.

Een goed onderbouwd beeld van besparingen van € 60,1 miljoen, de invulling van de benodigde extra besparingen van € 16,4 miljoen én de gevolgen van niet meer kloppende aannames ontbreken. Hierdoor is het niet duidelijk in hoeverre aanvullende

20
Deze besluiten zijn gebaseerd op andere kengetallen over exploitatiekosten dan die eerder waren gebruikt voor de financiële businesscase van het SHP.

maatregelen nodig zijn om in 2025 tot de structurele jaarlijkse besparing van € 76,5 miljoen op de huisvestingslasten te komen.

3 Meerjareninvesteringsprogramma

Om de beoogde besparingen te realiseren moet de Nationale Politie de komende jaren eerst investeren, dat betreft: eenmalige uitgaven voor aankoop, nieuwbouw of vervanging en renovatie. Omdat ze hiervoor geld moet lenen, vertalen deze eenmalige uitgaven zich enerzijds in terugkerende jaarlijkse kapitaallasten en anderzijds zijn er door de investeringen de structurele, terugkerende exploitatiekosten. Vanwege de gevolgen op de langere termijn is een goed beeld van de omvang van de investeringen vereist. Dit hoofdstuk gaat over de investeringen die nodig zijn om de besparingen te kunnen realiseren.

De Nationale Politie zal naast aankoop, nieuwbouw of vervanging en renovatie van panden de komende jaren ook kosten moeten maken voor bijvoorbeeld het aanpassen van de kantoren voor flexwerken. Deze kosten zijn in 2013 voor het SHP geïnventariseerd, maar nog niet verwerkt in een meerjareninvesteringsprogramma.
Voor de totale investeringen in de huisvesting is tot 2019 een budget variërend van € 74 miljoen tot € 81 miljoen per jaar. Projecten als de PDC-locaties, meldkamers en reguliere vervangingen moeten dus ook binnen dit budget worden opgevangen en uitgevoerd. Daarnaast is voor onderhoud vanaf 2014 jaarlijks een bedrag variërend van € 24 miljoen tot € 30 miljoen gepland (Nationale Politie, 2014).

De investeringsbedragen zijn het resultaat van een vraag aan de eenheden in 2012. Sinds het SHP (2013) zijn de huisvestingsplannen voor onder meer de basisteams en PDC-locaties gewijzigd. Er bestaat daarnaast onzekerheid over de huisvestingsplannen voor de meldkamers. Dit alles heeft gevolgen voor de benodigde investeringen, de financiering daarvan en de besparingsreeks in de meerjarenbegroting van de Nationale Politie. De *hardheid* van de investeringsbedragen is daarom betrekkelijk; het zijn ruwe schattingen.

Er is geen nieuw, actueler overzicht van de benodigde investeringen gemaakt, terwijl de plannen inmiddels wel zijn gewijzigd. Omdat een actueel meerjareninvesteringsprogramma ontbreekt, is het onzeker of de benodigde investeringen nog passen binnen de meerjarenbegroting, met het risico dat de plannen later of anders uitgevoerd moeten worden. Dat zou gevolgen hebben voor de ingeboekte besparingen.

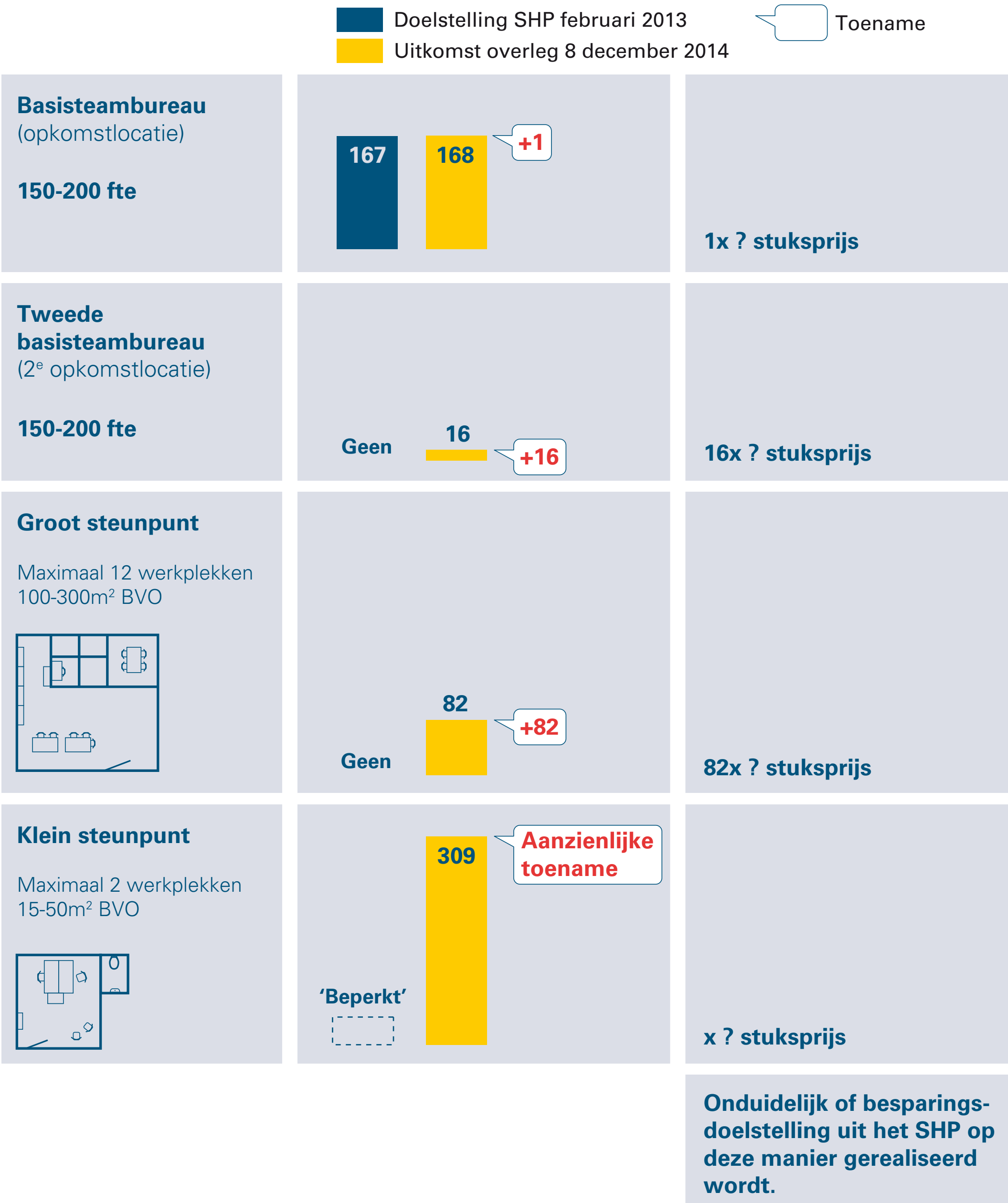
3.1 Gewijzigde plannen huisvesting basisteams

Het SHP gaat voor de huisvesting van de *robuuste* basisteams uit van de doelstelling dat er 167 teambureaus en een beperkt aantal kleine steunpunten zijn. Inmiddels hebben de eenheden aangegeven in 2025 meer teambureaus en ook meer steunpunten nodig te hebben (Korps Nationale politie, 2013a).

In het artikel 19-overleg tussen de minister en de regioburgemeesters op 8 december 2014 is ingestemd met de gewijzigde plannen voor de huisvesting van de basisteams (Korps Nationale Politie, 2014a). Uit onze gesprekken met twee regionale eenheden blijkt dit besluit voort te vloeien uit operationele redenen (zoals aanrijtijden) of de huidige dienstverlening (elke gemeente tenminste één steunpunt). Bij deze bestuurlijke keuzes van de Nationale Politie en de minister spelen maatschappelijk belang en goede dienstverlening een rol.

Door dit besluit worden meer panden aangehouden dan beoogd in het SHP: aanzienlijk meer kleine steunpunten (309), 82 extra grote steunpunten en 16 extra tweede teambureaus/opkomstlocaties (zie figuur 6). Dit besluit heeft niet alleen gevolgen voor de besparingen, maar ook voor het investeringsvolume.

Figuur 6 Huisvesting basisteams: verschillen in aantallen na artikel 19-overleg op 8 december 2014 ten opzichte van doelstellingen SHP



Het definitieve overzicht in de brief van december 2014 van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer bevat geen investeringsbedragen (Veiligheid en Justitie, 2014). De besluiten over de basisteams zijn nog niet vertaald naar de meerjarenbegroting voor de Nationale Politie.
Uit de brief blijkt dat de minister en regioburgemeesters hebben afgesproken dat politie en gezag de werking van de dienstverlening, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van politie in relatie tot het overeengekomen huisvestingsplan doorlopend bezien en in goed overleg zo nodig bijstellen. Door deze vorm van monitoring wordt niet dui-

delijk of en op welke wijze de gecreëerde *overmaat* aan huisvestingslocaties van de basisteams tot 2025 wordt teruggebracht tot het in het SHP gewenste aantal.

3.2 Onzekerheid over andere huisvestingsplannen

Politiedienstencentrum
In de Kamerbrief van 14 december 2012 heeft de minister van VenJ het aantal én de vestigingsplaatsen van PDC-locaties en meldkamers (en hoofdlocaties) bepaald (Veiligheid en Justitie, 2012). De Nationale Politie moest vervolgens nadere huisvestingsplannen formuleren met keuzes over de exacte locaties en over de aankoop, nieuwbouw of huur van panden. Eind 2014 waren deze plannen er echter nog niet, waardoor er veel onzeker is over de huisvesting van de PDC-locaties en de meldkamers (en beslaghuizen).

De minister wilde aanvankelijk één PDC-locatie. Hoewel de daartoe opgestelde businesscase heeft aangetoond dat deze keuze de grootste besparing oplevert, heeft de minister uiteindelijk toch gekozen voor drie PDC-locaties. Hij komt daarmee tegemoet aan de maatschappelijke wens van de Nationale Politie tot behoud van werkgelegenheid. De korpsleiding heeft ook om redenen van plaatsbaarheid van personeel drie locaties voorgesteld. Dit zorgt voor hogere huisvestingslasten en dus een lagere besparing dan voorzien.

Inmiddels heeft de Nationale Politie besloten dat ze de drie PDC-locaties gaat huren in plaats van kopen, terwijl in de businesscase was uitgegaan van aankoop. Uit een voorstudie blijkt namelijk dat er geen geschikte locaties zijn in de eigen vastgoedportefeuille en ook niet in die van Rijksvastgoedbedrijf, gemeenten en partners. Daarom, en ook vanwege het scenario dat er op termijn minder PDC-medewerkers zijn, biedt het huren van locaties volgens de Nationale Politie meer flexibiliteit dan kopen.

Het is sinds begin 2015 bekend dat de PDC-locaties gehuurd worden. Welke concrete gevolgen dat heeft voor de benodigde investeringen en de meerjarige huisvestingslasten is nog onduidelijk. Ook leidt verhuizing van de ICT-rekencentra, als onderdeel van het PDC, tot onvoorziene investeringen. De meerjarenbegroting 2015-2019 is nog gebaseerd op aankoop van de drie PDC-locaties (Korps Nationale Politie, 2014).

Nieuwe Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO)
De nieuwe Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO) is nog in ontwikkeling. Daardoor bestaan er eind 2014 nog onzekerheden over de precieze huisvestingsplannen van de meldkamers. Eind 2014 is de minister in gesprek met de diverse partijen over het wetsvoorstel van de nieuwe LMO. De reorganisatie van de meldkamers is overigens niet opgenomen in de IBC, hoewel de kosten daarvan hoog kunnen uitvallen.

3.3 Onzekerheid over onderhoud

Voor onderhoud is vanaf 2014 jaarlijks een bedrag geraamd variërend tussen € 24 miljoen en € 30 miljoen (Korps Nationale Politie, 2014). Deze cijfers zijn gebaseerd op gegevens van de voormalige korpsen. Er bestaat onzekerheid over de staat van het onderhoud van de panden. In 2015 doet de Nationale Politie daarom een onderzoek naar achterstallig onderhoud. Op basis hiervan kan ze bepalen wat de werkelijke onderhoudstoestand van de panden is. De Nationale Politie zal dan moeten beslissen

welke maatregelen nodig zijn. We zien als risico dat achterstallig onderhoud leidt tot hogere kosten. Als het achterstallig onderhoud leidt tot noodzakelijke vervanging of renovatie, dan vermindert dat de ruimte voor andere investeringen.

Beslissingen over onderhoud

In ons rapport *Instandhouding Hoofdwegennet* (Algemene Rekenkamer, 2014c) concluderen we dat er risico's zijn ontstaan voor de kwaliteit van het hoofdwegennet door uitstel van onderhoud, renovatie of vervanging van voorzieningen. Ook zijn er risico's ontstaan voor de doelmatigheid van de instandhouding van het hoofdwegennet: de instandhouding wordt duurder naarmate langer wordt gewacht met onderhoud c.q. renovatie/vervanging.

Onderhoudsorganisaties zoals Rijkswaterstaat streven naar minimale instandhoudingskosten over de gehele levensduur van een object. Daarbij wegen ze steeds af welke van de verschillende mogelijke maatregelen het beste kan worden ingezet. Door bijvoorbeeld intensiever beheer en onderhoud te plegen en/of vaker te inspecteren, kan vervanging van een object enige tijd worden uitgesteld.

Zouden de kosten van beheer en onderhoud en/of inspectie echter te hoog worden, dan kan ervoor worden gekozen renovatie of vervanging juist naar voren te halen. Actuele, betrouwbare en complete kennis van de toestand waarin de objecten verkeren, is voor het maken van dergelijke afwegingen onontbeerlijk.

4 Afstoten van panden

Besparingen op huisvestingslasten zullen pas in de praktijk merkbaar worden als panden zijn afgestoten. Nu de locaties van de basisteams en het PDC bekend zijn, kan de Nationale Politie in de periode tot 2025 de geplande 660.000 m² BVO afstoten. Dit vereist dat er snel verhuisplannen (*schuifplannen*) komen. Maar de politieorganisatie is nog niet toegerust voor deze omvangrijke afstootopgave.

4.1 Planning voor afstoot van panden

Eind 2014 is, in vergelijking met het peiljaar 2011, het vastgoedvolume per saldo licht afgenomen met 13.285 m² BVO. Deze afname is gering, omdat ook nieuwe panden werden opgeleverd of aangekocht, zoals de aankoop van een groot pand in Den Haag voor de korpsleiding (14.275 m²). Bovendien werden gedurende de actualisering van de vastgoedportefeuille van de Nationale Politie enkele panden ontdekt die nog niet in de administratie bleken te zijn opgenomen.

De minister heeft toegezegd dat er tot eind 2015 geen panden van teambureaus gesloten worden, tenzij hierover al vóór de vorming van de Nationale Politie definitieve besluiten waren genomen, dan wel dat er op lokaal niveau overeenstemming over bestaat. De afstoot van deze panden lag de afgelopen twee jaar lager dan voorzien bij het opstellen van de IBC in 2012. Na het artikel 19-overleg van december 2014 is er duidelijkheid over de basisteamlocaties en kan in 2015 de afstoot van panden starten. Dit vereist dat voor de eenheden en het PDC snel verhuisplannen (*schuifplannen*) komen.

Inzicht in de noodzakelijke verhuisoperaties en het moment waarop welke panden vrijkomen voor afstoot, is van belang, omdat de opbrengsten nodig zijn voor de financiering van investeringen. Dat inzicht is er nog niet, waardoor een afstootplanning nog niet mogelijk is.

Bij het opstellen van een afstootplanning moet de actuele marktwaarde van alle panden in beeld zijn. Zo kan de organisatie anticiperen op eventuele boekwaardeproblemen. Als panden verkocht worden voor een lager bedrag dan de boekwaarde betekent dat een financiële tegenvaller.
In de IBC van 2012 is geen rekening gehouden met eventueel boekverlies of boekwinst bij verkoop van panden. De aanname in 2012 was dat op portefeuilleniveau winsten en verliezen met elkaar in evenwicht zouden zijn. De totale WOZ-waarde van de panden lag in 2012 bovendien in de buurt van de totale boekwaarde. Uit cijfers over in 2013 verkochte panden blijkt dat overwegend met boekwinst werd verkocht, cijfers over 2014 zijn nog niet bekend.

Doordat er nog geen afstootplanning is, is niet duidelijk wanneer panden afgestoten worden en dus wanneer de besparingen ontstaan. Dat inzicht is nu al wel nodig omdat enerzijds de opbrengsten nodig zijn voor financiering van investeringen en anderzijds omdat boekverliezen tot financiële tegenvallers kunnen leiden.

4.2 Expertise voor afstoot van panden

Het afstoten van grote hoeveelheden vastgoed vraagt naast inzicht, ook om voldoende expertise. Deze is tot op heden binnen de organisatie nog niet beschikbaar, terwijl er nu al panden moeten worden afgestoten. De Nationale Politie moet overigens ook rekening houden met de lopende afstootoperaties van andere overheden, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, om een lagere opbrengst, een verstoring van de vastgoedmarkt en veel leegstand in een gemeente te voorkomen.

5 Informatievoorziening

Een goed totaaloverzicht van de vastgoedoperatie en de verdere invulling van de fasering naar de compacte streefportefeuille is voor de korpsleiding noodzakelijk om op kritische onderdelen te kunnen sturen. Daarnaast is een actuele en betrouwbare vastgoedadministratie noodzakelijk om te weten welke kosten en baten aan panden verbonden zijn en zo onderbouwde beslissingen over panden te kunnen nemen en voortgangsrapportages te kunnen maken.

5.1 Voortgangsrapportages

Uit ons onderzoek blijkt dat de Nationale Politie nog niet beschikt over (periodieke) integrale voortgangsrapportages. Daardoor is er voor de korpsleiding geen onderbouwd beeld van de besparingen, geen actueel meerjareninvesteringsprogramma en geen afstootplanning.

Er is ook geen sluitend financieel overzicht van de projecten die voor de besparingen moeten zorgen. Het vergt veel tijd en intensieve communicatie tussen eenheden en de directie Facility Management van het PDC om de juiste actuele financiële (voortgangs) informatie te genereren. Dat bemoeilijkt centrale sturing door de korpsleiding op de totale huisvestingsportefeuille.

5.2 Vastgoedadministratie

De Nationale Politie heeft sinds 2012 veel gedaan om een landelijke vastgoedadministratie te creëren. Deze bevat in opzet belangrijke gegevens over de panden in de portefeuille. Zo zijn per pand technische en bouwkundige kwaliteitskenmerken, het brutovloeroppervlak, het eigendomsrecht, de boekwaarde en de bestemming beschikbaar.

We signaleren echter dat nog niet alle informatie volledig en betrouwbaar is. Zo bevat de vastgoedadministratie geen informatie over rentes over leningen voor panden en is andere financiële informatie, zoals de WOZ-waarde, niet actueel. Daarnaast is de informatie soms gebaseerd op informatie van de voormalige korpsen en die is niet altijd eenduidig, zoals informatie over de onderhoudsstaat van gebouwen.
Financiële gegevens over vastgoed uit de administraties van de voormalige korpsen (met ieder een eigen wijze van registreren) zijn nog niet opgenomen in de landelijke vastgoedadministratie en kunnen eind 2014 alleen via de eenheden opgevraagd worden. Daardoor is het creëren van landelijke rapportages moeizaam. Losse deelrapportages moeten worden samengebracht voor een landelijk beeld. Er is eind 2014 geen directe koppeling tussen de vastgoed- en de financiële administratie, waardoor geen goed beeld is van de relevante kosten voor de panden.

Hieruit blijkt dat de Nationale Politie geen inzicht heeft in alle relevante kosten per pand. Door onvoldoende informatie over de vastgoedoperatie, de daarmee samenhangende financiën en de planning is integrale sturing aan de vastgoedoperatie niet mogelijk. Om te kunnen sturen moet de Nationale Politie inzicht hebben in de actuele marktwaarde van de portefeuille. Alleen dan kan ze goede keuzes maken over aankoop, afstoot, renovatie en de verhouding huur en eigendom.

De informatievoorziening als belangrijk element van goed vastgoedmanagement is, kortom, niet volledig. Daardoor is er onvoldoende inzicht in het verloop van de vastgoedoperatie, de daarmee samenhangende financiën en de planning. Dat brengt risico's met zich mee voor adequate sturing op de besparingsdoelstelling.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

In het onderzoek hebben we gekeken naar:

1. de wijze waarop het vastgoedmanagement van de Nationale Politie is ingericht om risico's voor het bereiken van de besparingsdoelstelling te beheersen;
2. de onderbouwing van de plannen van de Nationale Politie om vanaf 2025 structureel € 76,5 miljoen per jaar op de huisvestingslasten te besparen.

Onderzoeksvragen en normenkader

Om antwoord te geven op bovenstaande vragen hebben we ons zoveel mogelijk gericht op schriftelijke bronnen. We hebben de Nationale Politie gevraagd naar de meest recente versies van besparingsplannen met het financiële beeld. We hebben ons normenkader (zie bijlage 2) vooraf voor commentaar voorgelegd aan het Ministerie van VenJ en de Nationale Politie.

Gegevensverzameling

We hebben de besparingsplannen bestudeerd met ons normenkader, met informatie uit bijvoorbeeld de vastgoedadministratie, de achterliggende berekeningen in de besparingsplannen en realisatiecijfers over afstootprojecten. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met de directie Facility Management van de Nationale Politie en hebben we verslagen van stuurgroepen en andere overleggen geraadpleegd om te begrijpen welke aanpak gevolgd werd. Zo hebben we een beeld verkregen van het vastgoedmanagement van de Nationale Politie. Omdat de centrale bedrijfsvoering nog niet helemaal is ingericht, kon de Nationale Politie soms niet alle informatie leveren.

Verdieping bij twee regionale eenheden

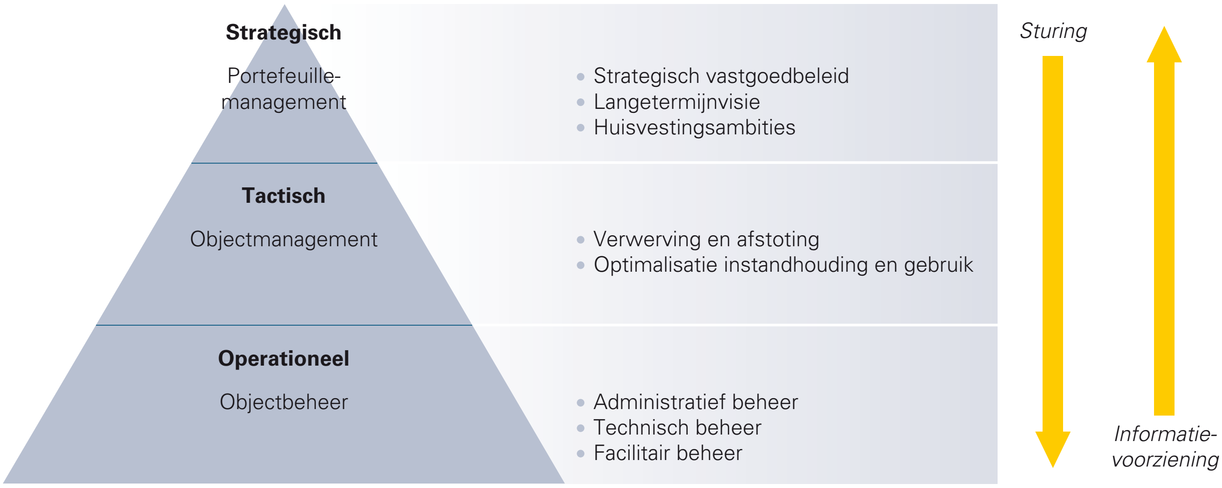
We hebben nader onderzoek gedaan bij twee regionale eenheden die de grootste exploitatielasten kennen. Zo konden we de gemaakte afwegingen van de Nationale Politie voor het aanhouden of sluiten van panden in samenhang met de primaire dienstverlening beschouwen. Het betreft de Regionale Eenheid Oost-Nederland en de Regionale Eenheid Rotterdam. Bij deze twee eenheden waren ook de meeste verzoeken ingediend voor het aanhouden van extra teambureaulocaties.

Bijlage 2 Vastgoedmanagement en normen

Vastgoedmanagement
Vastgoedmanagement is het geheel aan activiteiten dat erop gericht is om financiële en maatschappelijke doelen met inzet van vastgoed te realiseren. Dit gebeurt binnen de door de eigenaar gestelde randvoorwaarden, gedurende de beschouwde periode, en op basis van analyse(s).

Een veelgebruikt model van het vastgoedmanagement gaat uit van drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

Figuur 7 Model vastgoedmanagement



Toelichting op het model (figuur 7):
1. Op het strategische niveau bepaalt de organisatie haar strategisch vastgoedbeleid en vindt portefeuillemanagement plaats. Op dit niveau worden besluiten genomen over de strategische kernvoorraad en wordt sturing gegeven aan de onderliggende niveaus. Op dit niveau staat het beleid voor de (totale) portefeuille centraal.
2. Op het tactische niveau vindt het objectmanagement plaats. De vastgoedbehoefte van de gebruiker wordt daarbij gematcht met het aanbod. Voor de match gelden de kaders die op strategisch niveau zijn bepaald. Onder objectmanagement vallen de besluiten over de verwerving en afstoting van vastgoed, het optimaliseren van het gebruik en de instandhouding van het vastgoed in de portefeuille. Op dit niveau staat het beleid voor de (afzonderlijke) objecten centraal.
3. Op het operationele niveau gaat het om objectbeheer. Hieronder valt het technische en facilitaire beheer en het bijhouden van de vastgoedadministratie. Op dit niveau staat het beheer van de afzonderlijke objecten centraal.

Op elk van deze drie niveaus moeten heldere afspraken en afstemming zijn over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tussen deze niveaus lopen informatiestromen die het mogelijk maken om de portefeuille te analyseren en te sturen. Rapportages aan het strategische niveau moeten bijvoorbeeld gaan over kosten van gebouwen en over risico's in de portefeuille. We hebben dit model als kader gebruikt om het vastgoedmanagement van de Nationale Politie te bekijken.

Normen bij vastgoedmanagement gerelateerd aan de onderzoeksvragen
We hebben alleen die elementen van het vastgoedmanagement onderzocht die een relatie hebben met onze onderzoeksvragen:
- een vastgoedstrategie;
- een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden;
- goed inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille;
- periodieke toetsing of met huisvestingsplannen de financiële doelen worden behaald;
- informatie over de voortgang van de operatie en over de risico's voor het bereiken van de doelstelling.

Hieronder benoemen we de normen voor deze elementen.

Vastgoedstrategie
Een vastgoedstrategie is nodig om te kunnen sturen op omvang en samenstelling van de vastgoedportefeuille. De vastgoedstrategie van de Nationale Politie moet in ieder geval bestaan uit:
- een uitwerking van de maatschappelijke en financiële doelen waaraan de vastgoedportefeuille moet bijdragen, rekening houdend met verwachte interne en externe ontwikkelingen op korte en lange termijn;
- inzicht in de strategische kernvoorraad en het voeren van een strategisch voorraadbeleid;
- uitwerking van de vastgoedportefeuillestrategie naar beleid en doelstellingen per (deel)portefeuille (*portfoliobeleid*);
- een inschatting van de waarde van het vastgoed, als basis voor de vastgoedstrategie en het strategisch voorraadbeheer.

Financiële doelen waaraan de vastgoedportefeuille moet bijdragen.
De financiële vastgoeddoelen van de Nationale Politie moeten uitgewerkt zijn in een businesscase met:
- een uitwerking van afstoot van vastgoed, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke omgevingsinvloeden en invloeden van vertraging (gevoeligheidsanalyse: hoe sterk wijzigen de kosten/opbrengsten bij wijzigingen van de belangrijkste parameters?);
- onderbouwde, juiste, volledige en actuele berekeningen;
- een uitwerking van onderliggende aannames voor de berekeningen;
- een overzicht op hoofdlijnen van alle relevante kosten die gemaakt moeten worden voordat besparingen kunnen worden gerealiseerd, zoals boekwaardeverliezen, leegstandskosten, kapitaalslasten, kosten voor openbreken van huurcontracten.

Heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden
De Nationale Politie moet duidelijk omschrijven wie welke taak en verantwoordelijkheid heeft bij het vastgoedmanagement:
- taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk benoemd en gescheiden, en zijn richtinggevend voor het bepalen van de doelstellingen;
- het moet duidelijk zijn wie welke taak heeft in het besluitvormings- en verantwoordingsproces;
- de inrichting van de organisatie is in lijn met de gestelde doelen en de gekozen taken en verantwoordelijkheden. Hierbij wordt onder meer gekeken welk personeel (capaciteiten) nodig is.

Inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille

Belangrijke basis voor inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille van de Nationale Politie betreft de volgende informatie:

1. naam, adres, woonplaats, objectnummer;
2. bouwjaar;
3. technische staat: bouwkundige kwaliteit (waaronder de staat van het onderhoud) en kwaliteit van de installaties;
4. strategie: behouden, afstoten of nader te bepalen;
5. kadastrale informatie;
6. WOZ-waarde grond en opstal en periodiek een inschatting van de marktwaarde;
7. boekwaarde;
8. brutovloeroppervlak;
9. bestemming.

We verwachten ook dat de Nationale Politie inzicht heeft in:

1. investeringskosten:
    - oorspronkelijke investeringskosten
    - bijbehorende extra (tussentijdse) investeringen
2. exploitatielasten:
    - administratie- en managementkosten
    - technisch beheer (dagelijks en planmatig)
    - directe exploitatiekosten: onroerendzaakbelasting, opstal verzekering, WA-verzekering, polderlasten en erfpachtkosten
    - indirecte exploitatiekosten: mutatieleegstand, debiteurenrisico, kosten van leegstand, taxatiekosten en overige administratieve kosten
3. kapitaallasten:
    - rente
    - afschrijving

Periodieke toetsing of met huisvestingsplannen de financiële doelen worden behaald

Belangrijk is dat de Nationale Politie periodiek nagaat of de vastgoedportefeuille voldoet aan de gestelde maatschappelijke en financiële doelen. Oplossingsrichtingen voor het behalen van doelen worden getoetst, zodat de organisatie onderbouwd kiest voor de optimale oplossing. Oplossingsrichtingen zijn:

- verwerven;
- herbestemming/transformatie;
- afstoot;
- wijziging in verhouding eigendom/huur.

Wij verwachten dat de Nationale Politie een meerjarenonderhoudsplan voor de instandhouding van de vastgoedportefeuille heeft. Dat plan geeft voor meer jaren inzicht in de benodigde jaarlijks activiteiten om het gewenste kwaliteitsniveau van het vastgoed te handhaven of te bereiken, en in de omvang van de daartoe benodigde financiële middelen.

Daarnaast verwachten wij dat de Nationale Politie een actueel meerjareninvesteringsprogramma heeft waarin is vastgelegd welke (eenmalige) investeringen ze moet doen voor bijvoorbeeld renovatie, functionele aanpassingen en duurzaamheidsaanpassingen of achterstallig onderhoud. Het geeft inzicht in de hoogte van de investeringen en hoe deze worden verrekend en terugverdiend in de exploitatie.

Informatie over de voortgang van de vastgoedoperatie en over de risico's voor het bereiken van de doelstelling
Om de voortgang van de vastgoedoperatie adequaat te volgen en eventuele risico's goed te kunnen beheersen moet de Nationale Politie de juiste informatie genereren. Belangrijk is dat ze een samenhangend beeld heeft van de huisvestingsplannen. De voortgang wordt gemonitord en waar nodig geactualiseerd. Over de stand van zaken van de uitvoering en realisatie van de besparingsplannen voor de huisvesting en de risico's voor het bereiken van de besparingsdoelstelling wordt periodiek gerapporteerd.

Bijlage 3 Afkortingen

BVO	Brutovloeroppervlak
IBC	Indicatieve businesscase
LMO	Landelijke Meldkamer Organisatie
PDC	Politiedienstencentrum
SHP	Strategisch Huisvestingsplan
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011). *Brief aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende vaststelling van een nieuwe Politiewet met memorie van toelichting; overleg artikel 96 Comptabiliteitswet 2001.*

Algemene Rekenkamer (2013). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VI, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Defensie (X).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VI, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014c). *Instandhouding hoofdwegennet.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij Kamerstuk 34 000 A, nr. 8. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014d). *Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Commissie van toezicht op het beheer politie (2014). *Voorlopige bevindingen Commissie van toezicht op het beheer politie.* Brief aan de Minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 7 oktober 2014.

Deloitte (2012). *Indicatieve business case nationale politie*, Eindrapportage, versie definitief.

Korps Nationale Politie (2012a). *Inrichtingsplan Nationale Politie*, versie 3.0, vastgesteld door de minister van VenJ.

Korps Nationale Politie (2012b). *Realisatieplan Nationale Politie*, versie 3.0, vastgesteld door de minister van VenJ.

Korps Nationale Politie (2013a). *Strategisch huisvestingsplan 2013-2025, 'Meer investeren in mensen en betere voorzieningen en in minder stenen'*, versie 1.0.

Korps Nationale Politie, Directie Financiën (2014). *1 jaar nationale politie, 2013, Financiële verantwoording 2013 Politie*, versie 1.0, Status: definitief.

Korps Nationale Politie (2014a). *Verslag van het artikel 19-overleg*, d.d. 8 december 2014.

Nationale Politie (2014b). *Begroting 2015-2019 Nationale Politie, bijlage bij begroting 2015 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VI, nr. 1. Den Haag: Nationale Politie.

Korps Nationale Politie (2015). *Financiële verantwoording 2014 Politie.*

Vaststelling van een nieuwe politiewet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 30 880, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie (2012). *Politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 628, nr. 348. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie (2014a) *Politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 628, nr. 474. Den Haag: Sdu.

Veiligheid en Justitie (2014b). *Voortgangsbrief*. Brief van de minister VenJ aan de Tweede Kamer, d.d. 6 november 2014.

Veiligheid en Justitie (2015). *Overzicht huisvestingslocaties basisteams nationale politie.* Brief van de minister van VenJ aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 23 februari 2015.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. O.D. van der Maas (projectleider)
Dhr. drs. S. van As
Dhr. drs. J.N.M. Groot MBA
Mw. Y.S. Hickey LLM MSc
Mw. C.C. Noort-Verhoeff MSc
Mw. J.F.M. Strijk

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: op ten noort blijdenstein architecten en adviseurs/Kim Zwieten

Den Haag, juli 2015